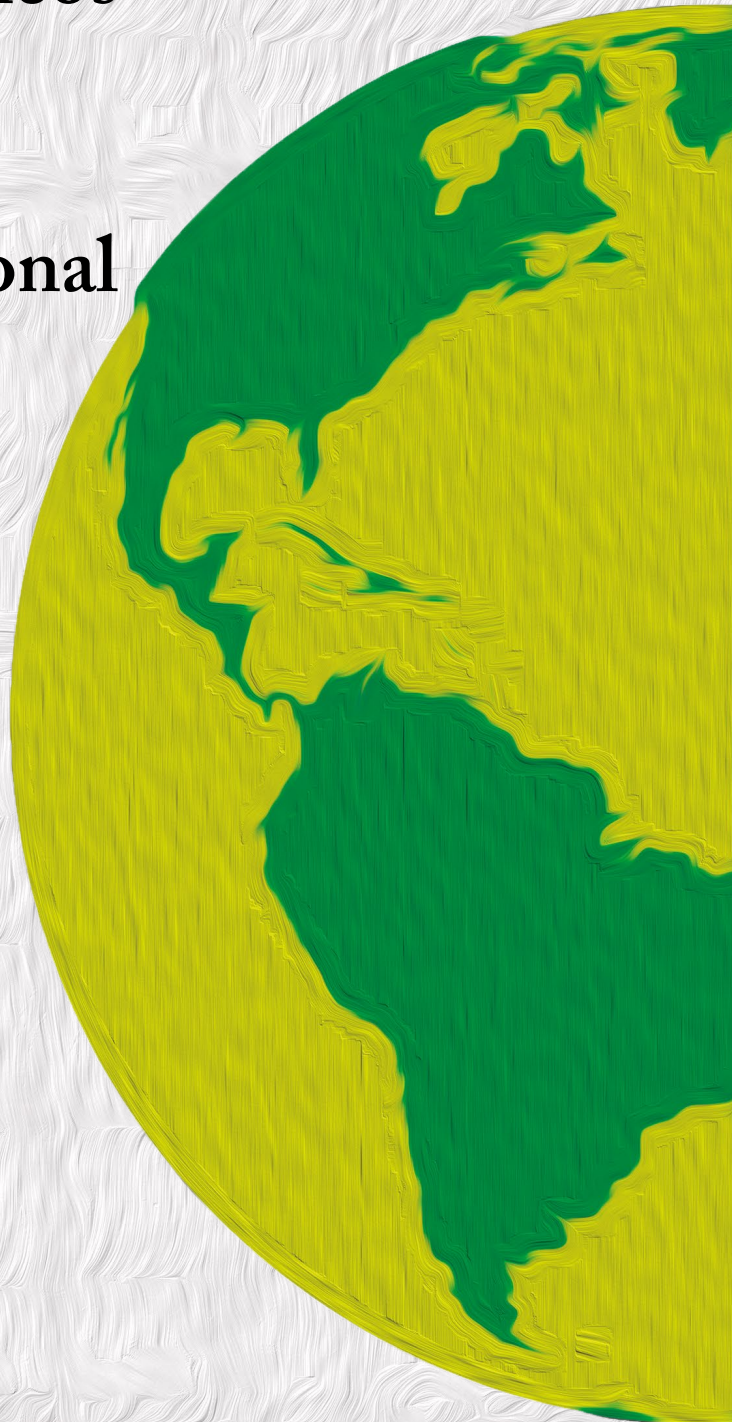


Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional

LIBIA ARENAL LORA
(Dirección)

FRANCISCO ANTONIO DOMÍNGUEZ DÍAZ
(Edición)

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A





La presente obra constituye un resultado específico del proyecto “Aula de formación para la ciudadanía y agentes de cooperación andaluces: estudios contemporáneos sobre el desarrollo” (Expte. 0F003/2018), financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, se convierte en el Manual Docente de referencia para el alumnado del Diploma de Especialización en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional (I Edición).

El manual se divide en tres módulos: Módulo 1 - Perspectivas de la hegemonía y la geopolítica mundial contemporánea; Módulo 2 - Interacción entre la geopolítica, los conflictos armados y la protección del individuo; y Módulo 3 - Nuevas perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo. El Módulo I ofrece al lector una visión general del sistema hegemónico mundial, aportando una perspectiva crítica y analizando algunos movimientos que han surgido con propuestas emancipadoras. Se incluyen estudios monográficos sobre los bloques geopolíticos (EE. UU., Rusia, Mundo Árabe y Europa). El módulo termina con una reflexión sobre la agenda global del S.XXI y propuestas estratégicas.

El Módulo II hace un recorrido teórico sobre la violencia, la construcción de la paz y los conflictos armados, el marco jurídico internacional que los regula, así como estudios de los nuevos factores que los determinan. A continuación, se presentan monográficos sobre los actores nacionales e internacionales más representativos de los conflictos armados: Estados, OOI y grupos insurgentes (i) y organizaciones terroristas y criminales (ii y iii). Asimismo, se analizan las implicaciones de otros actores como las empresas (iv), las mujeres (v) y los medios de comunicación (vi) en contextos de guerra. Finalmente, se realizan aportaciones sobre algunos de los conflictos armados más devastadores en la actualidad en África (RDC), Oriente Medio (Siria), América Latina (Colombia) y Asia (Camboya y Myanmar). El módulo finaliza con aportaciones en clave de resolución de conflictos y estrategias para la paz y acceso a la justicia penal internacional.

El Módulo III ofrece al lector una visión general del sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), analizando su origen y evolución, sus fundamentos, actores, instrumentos, agendas, estrategias y enfoques. En este módulo se incluyen monográficos específicos sobre la Educación para la Ciudadanía Global (ECG); Género, feminismo y desarrollo y el enfoque de Derechos Humanos en la CID.



Financia:

AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

Consejería de Igualdad, Políticas Sociales
y Conciliación

Coordina:



Edita:



ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS
SOBRE GEOPOLÍTICA, CONFLICTOS ARMADOS
Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL



ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS
SOBRE GEOPOLÍTICA, CONFLICTOS ARMADOS
Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Libia Arenal Lora
(Dirección)

Francisco Antonio Domínguez Díaz
(Edición)





Junta de Andalucía

Consejería de Igualdad, Políticas Sociales
y Conciliación

AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

“De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Orden de 21 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se informa que la presente obra ha contado con la financiación de la AACID, en tanto que constituye un resultado específico del proyecto “Aula de formación para la ciudadanía y agentes de cooperación andaluces: estudios contemporáneos sobre el desarrollo” (Expte. 0F003/2018)”

Universidad Internacional de Andalucía
Monasterio Santa María de las Cuevas
Calle Américo Vesputio, 2
Isla de la Cartuja 41092 SEVILLA
www.unia.es
954 46 22 99

© Copyright de la presente edición, Universidad Internacional de Andalucía

© Copyright de los textos, los autores.

© AULA DE FORMACIÓN FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY

Fecha de la edición: 2020

ISBN: 978-84-7993-360-9

D.L.: SE 1923-2020



Índice

Introducción.....	19
MÓDULO 1. Perspectivas de la hegemonía y la geopolítica mundial contemporánea	25
TEMA 1. EVOLUCIÓN Y ESTADO DEL SISTEMA HEGEMÓNICO INTERNACIONAL	27
1. La escena internacional.....	31
2. Los actores	32
2.1. La institucionalidad de la sociedad internacional y el fracaso de las NU.....	32
2.2. La transformación de la geopolítica con relación a los cambios experimentados por los Estados en el orden internacional	32
2.2.1. Los Estados Unidos de América.....	32
2.2.2. Rusia.....	33
2.2.3. China	35
2.2.4. Unión Europea	36
3. Los retos y los desafíos globales	37
3.1. La proliferación de actores no estatales en la sociedad internacional.....	37
3.2. El terrorismo internacional	37
3.3. Las armas de destrucción masiva	38
3.4. Cambio climático.....	39
3.5. Pandemias	40
TEMA 2. GEOPOLÍTICA Y GOBERNANZA GLOBALES –MONOGRÁFICOS–	43
SECCIÓN I: MONOGRÁFICO SOBRE ESTADOS UNIDOS	45
1. EE. UU. y el sistema internacional (principio siglo XX)	49
2. EE. UU. y la Guerra Fría: la disputa material, política e ideológica Este-Oeste	49
a) Complejo industrial militar.....	50
b) Guerra psicológica.....	50

3. Poder blando y poder duro en la política exterior hacia la periferia: asistencia para el desarrollo y contrainsurgencia.....	51
a) Ejemplo: asistencia para América Latina	51
b) El brazo militar de la asistencia	52
4. Los setenta: comisión trilateral, inauguración neoliberalismo.....	54
5. La caída del muro. El “fin de la historia” y la reorganización del sistema internacional	55
6. Ataque a las Torres Gemelas: actualización discurso del enemigo global	55
a) Tensión con gobiernos no alineados a EE. UU.	56
b) La guerra por otros medios: sanciones económicas	56
c) Ciberseguridad, ciber Sanciones y ampliación del complejo industrial militar	57
7. Guerras híbridas.....	59
8. La batalla ideológica y el rol de los Think Tanks estadounidenses.....	59
9. Trump: política e ideología.....	60
10. Balance: EE. UU. en el nuevo escenario geopolítico mundial.....	62
11. Bibliografía	63
SECCIÓN II: MONOGRÁFICO SOBRE LA FEDERACIÓN RUSA.....	73
1. La propaganda de la idea nacional: el “marco de la guerra”	77
2. Militarismo y discurso imperial en la Rusia de Putin.....	78
3. Conservadurismo y uso político de la historia	82
4. Consecuencias políticas de discurso ideológico	87
5. Bibliografía	91
SECCIÓN III: MONOGRÁFICO SOBRE EUROPA	93
1. Introducción a la geopolítica de Europa	97
2. Génesis y evolución del proceso de construcción europea.....	99
2.1. Antecedentes	99
2.2. Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial	100
2.3. Reconstrucción de Europa	100
2.4. Proceso de integración europea: tratados y ampliaciones.....	103
3. Evolución del contexto de las relaciones internacionales y la posición de Europa.....	106
3.1. Sistema europeo de Estados	106
3.2. Europa en un mundo bipolar	106
3.3. La Europa Comunitaria	107
3.4. La nueva Europa en un mundo unipolar	107
4. Seguridad y defensa de la UE: PESC, PCSD y PESCO	107
5. Bibliografía	114

SECCIÓN IV: MONOGRÁFICO SOBRE MUNDO ÁRABE	115
1. Balance provisional de la situación geopolítica, económica y de seguridad del mundo árabo-musulmán.....	119
2. Análisis de los principales procesos en curso en el Magreb: Sahara Occidental, Túnez y Libia	119
3. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Próximo: conflicto palestino-israelí, Egipto y Turquía.....	125
4. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Medio: Irak, Yemen e Irán	129
5. Análisis de la evolución del terrorismo yihadista: Al Qaeda y Dáesh	135
6. Bibliografía	138
 TEMA 3. EMANCIPACIONES EN EL SIGLO XXI: AGENDA GLOBAL Y PROPUESTAS ESTRATÉGICAS	141
1. Entre la geopolítica y la tecnopolítica: del fin de la historia al fin de la política	145
2. Posdemocracia: el fin del consenso hegemónico	147
3. Emancipaciones, agenda y estrategias globales.....	150
4. Bibliografía	153
 MÓDULO 2. Interacción entre la geopolítica, los conflictos armados y la protección del individuo	155
 TEMA 1. TEORÍA GENERAL SOBRE VIOLENCIA, PAZ Y CONFLICTOS ARMADOS	157
1. Introducción	161
2. Violencia y conflictos armados: una relación compleja y multidimensional	161
3. La comunidad internacional y la construcción de la paz	164
4. Tendencias globales sobre conflictos armados y otras formas de violencia	166
5. El comercio de armas, los gastos militares y la violencia.....	168
6. La relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos	169
6.1. Violaciones de los derechos humanos como causas de los conflictos violento.....	169
6.2. Violaciones de los derechos humanos como causas, síntomas y consecuencias de los conflictos violentos.....	171
6.3. Violaciones de los derechos humanos como elementos transformadores de las dinámicas de conflicto	172
6.4. Violaciones de los derechos humanos y demandas de responsabilidad	172
7. La paz como un derecho humano	173
8. Bibliografía	175
 TEMA 2. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS.....	177
1. Introducción	181
2. <i>Jus ad bellum e jus in bello</i>	181
3. Derecho Internacional Humanitario (DIH): definición, origen y objetivos.....	182

4. Fuentes del DIH	183
4.1. Tratados de DIH	183
4.2. El DIH consuetudinario	184
4.3. Principios generales del derecho	185
5. Ámbito de aplicación del DIH: conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI)	186
6. Principios básicos del DIH	187
6.1. Principio de distinción	188
6.2. Principio de proporcionalidad	188
6.3. Principio de precaución	189
7. La protección de las víctimas	189
8. Aplicación y cumplimiento del DIH	191
9. Derechos humanos en situaciones de conflicto	192
10. La relación entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)	193
11. Bibliografía	194
TEMA 3. NUEVOS FACTORES DETERMINANTES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS	195
1. Introducción	199
2. Asimetría de los conflictos armados.....	199
3. Conducción de hostilidades en entornos urbanos y poblados.....	200
4. Armas y nuevas tecnologías.....	202
5. Violencia sexual como método de guerra	203
6. Empresas en conflicto armado	204
7. Medio ambiente, cambio climático y conflictos armados.....	205
8. Refugiados y conflicto armado	206
9. Bibliografía	208
TEMA 4. ACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS –MONOGRÁFICOS–.....	209
SECCIÓN I: ESTADOS, ORGANIZACIONES Y GRUPOS INSURGENTES	211
1. Introducción	215
2. El papel de los Estados en los conflictos armados.....	215
3. Organizaciones internacionales en los conflictos armados.....	217
4. Grupos rebeldes o insurgentes y conflictos armados no internacionales	220
5. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su papel en los conflictos armados.....	223

6. Delimitación de la responsabilidad internacional y rendición de cuentas.....	224
7. Bibliografía	226
SECCIÓN II: ORGANIZACIONES TERRORISTAS	229
1. Introducción	233
2. Hacia una definición de terrorismo	233
3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo	234
4. Organizaciones terroristas como actores no estatales	236
5. Terrorismo y conflictos armados.....	237
6. Terrorismo y derechos humanos.....	239
7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas.....	240
8. Bibliografía	242
SECCIÓN III: ORGANIZACIONES CRIMINALES Y CONFLICTOS ARMADOS.....	243
1. Introducción	247
2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	247
3. Violaciones de derechos humanos cometidas por organizaciones criminales	248
4. Crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras.....	251
5. El caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH	252
6. Crimen organizado y desarrollo humano	253
7. Bibliografía	256
SECCIÓN IV: EMPRESAS Y CONFLICTOS ARMADOS	257
1. Introducción	261
2. Marco regulatorio empresas y derechos humanos	262
2.1. Contexto	262
2.2. Principales instrumentos internacionales	263
3. Empresas militares y de seguridad privadas (EMSP).....	265
4. Empresas transnacionales	271
5. Casos de estudio	273
6. Bibliografía y documentos	276
SECCIÓN V: MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS	279
1. Introducción	283
2. La protección de las mujeres en el Derecho Internacional Humanitario	283
3. Las mujeres como víctimas de los conflictos armados y la violencia sexual.....	285
4. Las mujeres como combatientes	286

5. Las mujeres en la construcción de la paz	287
6. Las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz.....	288
7. Bibliografía	291
SECCIÓN VI: MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CONFLICTOS ARMADOS.....	293
1. Perspectivas en torno al concepto de propaganda.....	297
2. Algunas reglas y técnicas.....	302
2.1. La clasificación del Instituto para el Análisis de la propaganda	303
2.2. Reglas fundamentales de la propaganda, según Domenach.....	304
3. La propaganda de Guerra	306
4. “La guerra es la paz”. El uso propagandístico del discurso humanitario.....	309
5. Bibliografía	313
TEMA 5. CONFLICTOS ACTUALES –MONOGRÁFICOS–.....	315
SECCIÓN I: ÁFRICA. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).....	317
1. Antecedentes.....	321
a) Contexto histórico, político y económico	321
b) Primera y segunda Guerra del Congo.....	324
c) Gobierno de transición y mandato de Joseph Kabila	326
2. Situación actual del conflicto	326
3. Los actores en los conflictos vigentes de la RDC.....	331
4. Las empresas y los minerales en conflicto	338
5. Consecuencias del conflicto	342
a) Niños soldados	342
b) Violencia sexual.....	342
6. Bibliografía	345
SECCIÓN II: MEDIO ORIENTE: SIRIA.....	347
1. Antecedentes.....	351
1.1. Trasfondo geográfico, político y social.....	351
1.2. Acontecimientos a partir de marzo de 2011	352
2. El conflicto sirio y sus dimensiones	352
2.1. Visión general.....	352
2.2. Los actores en el conflicto sirio	356
3. Efectos del conflicto sirio	365

3.1. Políticos.....	365
3.2 Impacto humanitario	366
4. Bibliografía	368
SECCIÓN III: AMÉRICA LATINA: COLOMBIA	371
1. Antecedentes.....	375
2. Las dimensiones del conflicto colombiano.....	377
3. Los actores del conflicto armado	380
4. La situación actual del conflicto colombiano.....	382
4.1. Los Acuerdos de paz con las FARC-EP.....	382
4.2. La reincorporación de las FARC	384
4.3. Elecciones y fragilidad del proceso de paz	385
5. Consecuencias e impactos del conflicto	386
5.1. Violaciones de derechos humanos: visión general.....	386
5.2. Violencia sexual	387
5.3. Población desplazada	388
5.4. Justicia transicional	389
6. Bibliografía	395
SECCIÓN IV: CAMBOYA Y MYANMAR.....	397
1. Introducción	401
2. Las empresas transnacionales como nuevos actores internacionales.....	403
3. Acaparamiento de tierras y recursos	405
4. El caso de Camboya.....	406
5. Birmania: el conflicto Rohingya.....	409
6. La responsabilidad de las empresas de telecomunicación en los conflictos modernos.....	411
6.1. El rol de la plataforma Facebook en la campaña de odio contra la etnia Rohingya	414
7. Bibliografía	417
TEMA 6. CRÍMENES INTERNACIONALES Y JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL	419
1. Introducción	423
2. Evolución jurídica de la noción de crímenes internacionales.....	423
3. Los tribunales de Núremberg y Tokio.....	424
4. Los tribunales penales internacionales ad hoc e híbridos	425
5. La Corte Penal Internacional (CPI)	427

6. Los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma	430
7. Situaciones y casos ante la Corte Penal Internacional.....	432
8. Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional.....	434
9. La jurisdicción universal de los Estados	435
10. Desafíos actuales de la justicia penal internacional	436
11. Bibliografía	438
TEMA 7. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y ESTRATEGIAS PARA LA PAZ	439
Bloque I. Resolución de conflictos: el control de armas y el desarme.....	443
Introducción	443
Convenios, tratados y otras estrategias de control de armamento	443
Convención para la prohibición de las minas antipersonales	443
Convención para la prohibición de las municiones de racimo	444
Convención sobre armas biológicas.....	444
Convención sobre armas químicas	444
Tratados de no proliferación de armas nucleares	445
Tratados sobre pruebas nucleares	445
Zona libre de armas nucleares.....	446
Tratados de control de misiles.....	446
Arreglo de Wassenaar.....	447
Posición común europea sobre exportaciones de armas	447
Tratado sobre comercio de armas	448
Embargo de armas	449
Campañas internacionales por el desarme nuclear	449
Campaña Freeze	449
Campaña Internacional por la Abolición de las armas nucleares	449
Campaña por el desarme nuclear	451
Campaña por el desarme nuclear europeo	451
Bloque II: Estrategias para la paz.....	452
Introducción	452
Antimilitarismo	452
Noviolencia.....	452
Acción noviolenta	453

Desobediencia civil	454
Objeción de conciencia.....	454
Pacifismo	455
Movimiento pacifista	455
Derechos humanos a la paz.....	456
Seguridad humana	456
Bibliografía.....	458
MÓDULO 3. Nuevas perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo	463
TEMA 1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	465
1. Evolución de la cooperación internacional al desarrollo.....	469
2. El concepto de cooperación internacional	470
3. Definición y características de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y el debate sobre su eficacia	472
4. Clasificación de AOD y países donantes y receptores	475
5. Tipología e instrumentos de la cooperación internacional	481
6. Acciones de desarrollo y la acción humanitaria	483
7. Acción humanitaria y cooperación al desarrollo: la vinculación entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.....	485
8. Bibliografía	488
TEMA 2. ACTORES E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	489
1. La crisis de la Cooperación y la Eficacia de la ayuda	493
1.1 La declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo	496
2. La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible	497
3. Actores de la cooperación internacional al desarrollo: el sistema multilateral, cooperación bilateral y descentralizada.....	501
4. Principales ejes transversales de la cooperación para el desarrollo: Género y Derechos Humanos	506
4.1. Género	506
4.2. Derechos Humanos	509
5. Bibliografía	512
TEMA 3. EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL (ECG).....	513
1. Introducción	517
2. ¿Dónde surge la Educación para la Ciudadanía Global? Y ¿en qué momento nos encontramos?.....	517

3. La Educación para la Ciudadanía Global en nuestro día a día	523
4. Cómo trabajar la Educación para la Ciudadanía Global	527
5. Para concluir	530
6. Referencias bibliográficas	531
TEMA 4. GÉNERO, FEMINISMO Y DESARROLLO	533
1. Introducción	537
2. Desigualdad de género y feminización de la pobreza	537
2.1. Conceptos claves.....	537
2.2. Desigualdad de género	539
2.3. Feminización de la pobreza	541
2.4. Fotografía de la posición de las mujeres en la realidad global.....	541
3. Evolución histórica del movimiento y la teoría feminista.....	542
3.1. Primera ola del feminismo.....	542
3.2. Segunda ola del feminismo	543
3.3. Tercera ola del feminismo.....	545
3.4. Cuarta ola del feminismo	546
4. Derechos Humanos y mujeres: escenario jurídico y principales declaraciones internacionales.....	549
4.1. Breve aproximación al escenario jurídico internacional.....	549
4.2. Principales convenciones internacionales para los derechos de las mujeres	550
4.3. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)	552
5. Género, desarrollo y cooperación internacional: evolución teórico-práctica: del enfoque de la invisibilidad al enfoque GED.....	553
6. Conclusiones finales	557
7. Bibliografía	558
TEMA 5. EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (ECG).....	561
1. Los derechos humanos y su protección internacional	565
1.1. Breve referencia a la configuración jurídica de los derechos humanos	565
1.2. El reconocimiento y la protección de los derechos humanos en el plano internacional	565
1.3. El sistema universal de protección de los derechos humanos.....	566
1.4. Los sistemas regionales de protección de derechos humanos	570
2. Los derechos humanos y su relación con el desarrollo.....	574
3. El enfoque de derechos humanos en el desarrollo y en las políticas de cooperación internacional.....	576

3.1. Definición	576
3.2. Principios del enfoque basado en derechos	576
3.3. El valor añadido del EBDH	577
4. Conclusiones.....	578
5. Referencias bibliográficas	579

Introducción

La presente obra constituye un resultado específico del proyecto “Aula de formación para la ciudadanía y agentes de cooperación andaluces: estudios contemporáneos sobre el desarrollo” (Expte. 0F003/2018), financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, se convierte en el Manual Docente de referencia para el alumnado del Diploma de Especialización en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional (I Edición).

El manual se divide en tres módulos: Módulo 1 - Perspectivas de la hegemonía y la geopolítica mundial contemporánea; Módulo 2 - Interacción entre la geopolítica, los conflictos armados y la protección del individuo; y, Módulo 3 - Nuevas perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo.

El Módulo I ofrece al lector una visión general del sistema económico y político hegemónico mundial, aportando una perspectiva crítica y analizando algunos movimientos que han surgido con propuestas emancipadoras a este sistema. En primer término, se hace una radiografía sobre la escena internacional actual, incidiendo en los actores clave que conforman la estructura del orden moderno internacional creado después de la Segunda Guerra Mundial. De esta forma, se realiza una primera aproximación a la transformación de la geopolítica motivada por la evolución de Estados como EE.UU., Rusia, China y OO.II. como la ONU y la UE. Asimismo, se dan algunas ideas básicas sobre los nuevos desafíos globales a los que la sociedad internacional se enfrenta, específicamente el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, el cambio climático y las pandemias.

Posteriormente, se tratan monográficos sobre los bloques geopolíticos más representativos del orden mundial, analizando su posición y relevancia en el sistema internacional. El primer bloque plantea una revisión en clave histórica y geoestratégica de la posición de Estados Unidos en el sistema internacional, desde principios del S. XX hasta nuestros días. En este monográfico se tocan aspectos críticos como el “poder blando” y el “poder duro” en la política exterior norteamericana, el nuevo discurso ante el enemigo global tras el ataque a las Torres Gemelas y las notas características de su posición en el nuevo escenario geopolítico mundial: guerras híbridas, ciberseguridad y nuevas confrontaciones ideológicas y políticas.

El segundo bloque monográfico profundiza sobre la geopolítica y gobernanza global en Europa. Para entender el escenario geopolítico en Europa resulta primordial estudiar la génesis y evolución del proceso de construcción europea, desde los primeros albores de una identidad europea hasta el proceso de integración de finales de siglo XX. De esta forma, se propone un repaso de la posición de Europa en las diferentes etapas evolutivas del contexto de las relaciones internacionales, comenzando por el sistema europeo de Estados y finalizando con la nueva Europa en un mundo unipolar. Finalmente, se analiza con más detalle la actual configuración y funcionamiento de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, acentuando los últimos avances acontecidos en materia de seguridad y defensa y cooperación estructurada permanente.

El tercer bloque monográfico enfatiza los principales procesos en curso en el Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio, y cómo influyen tanto en el escenario internacional como en el equilibrio de poderes en el mundo arabo-musulmán. Sin ánimo exhaustivo, se han seleccionado contextos nacionales y regionales de estudio claves, como lo procesos conflictivos y políticos del Sáhara Occidental, Túnez y Libia, en el Magreb; Egipto, Turquía y el conflicto palestino-israelí, en Oriente Próximo; e Irak, Yemen e Irán en Oriente Medio. Este monográfico sobre Mundo Árabe finaliza con unas breves aportaciones sobre la evolución del terrorismo yihadista, con Al-Qaeda y Dáesh como principales protagonistas.

El último bloque monográfico proyecta la imagen de Rusia en el sistema internacional desde la llegada de Vladimir Putin. En los últimos tiempos, Rusia ha tratado de recuperar su antiguo estatus de gran potencia, y aparentemente lo está consiguiendo, aprovechando sus enormes capacidades militares, diplomáticas y energéticas. Sin embargo, a nivel interno su economía está estancada. Este tema destaca los elementos claves de la propaganda del régimen ruso, el militarismo, el discurso imperial y el uso político del Kremlin, así como las consecuencias políticas del discurso ideológico.

Este primer módulo termina con una reflexión sobre la agenda global del S.XXI y propuestas estratégicas. El tema central en el terreno de las Hegemonías y Emancipaciones no es sólo la dominación, sino la capacidad de generar una concepción universal del mundo a partir de una visión particular, de dominar a través del consenso y de reproducir las formas de dominación en los espacios de los dominados. Dominación, hegemonía, legitimidad, sistema de poder, imperio, imperialismo, contrahegemonía y emancipación son referentes teóricos que necesitan reinterpretarse para enfrentarnos a la realidad de la conflictividad social en el milenio que comienza.

El Módulo II indaga sobre los elementos característicos de la interacción entre la geopolítica, los conflictos armados y la protección del individuo. El primer tema, relativo a la teoría general sobre violencia, paz y conflictos armados, aborda la compleja relación entre violencia y conflictos armados, dando cuenta de las distintas fases y etapas de los conflictos violentos. Asimismo, se detallan los mecanismos de Naciones Unidas para la construcción de la paz y las tendencias globales sobre conflictos armados. Además, se examina la relación entre el comercio de armas, el gasto militar y la violencia, por un lado, y la relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos, por otro. El tema concluye con una breve reflexión sobre la paz considerada como un derecho humano.

En segundo término, se expone el marco jurídico internacional de los conflictos armados. Desde los albores de la historia hasta nuestros días, el flagelo de la guerra ha causado horror, sufrimiento y destrucción a millones de personas, tanto civiles como combatientes. Los conflictos armados siguen estando presentes y son una preocupación constante en la sociedad actual. Ante el espectáculo desolador de la guerra, la comunidad internacional ha tratado de dar una respuesta a través del Derecho Internacional. En este sentido, la rama del derecho que se encarga de la regulación de los conflictos armados es el Derecho Internacional Humanitario (DIH), cuyo objetivo principal no es otro que limitar el sufrimiento causado por los conflictos armados. Asimismo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) también es aplicable en el contexto de los conflictos armados. Ambas ramas del derecho se complementan y refuerzan entre sí. En este tema se estudia las fuentes y principios básicos del DIH, la protección de las víctimas, las garantías de aplicación y garantía del DIH, y la relación entre el DIH y el DIDH.

A continuación, se presentan además de los factores tradicionales que originan los conflictos armados otros elementos que caracterizan las guerras contemporáneas. La mayoría de los conflictos armados actuales son conflictos armados no internacionales a diferencia de las grandes guerras interestatales de la primera mitad del S. XX. Además, las nuevas guerras han traído consigo nuevos medios y métodos de guerra, nuevos actores y factores que intensifican los conflictos. En este tema se explican algunos de esos nuevos elementos determinantes de los conflictos armados contemporáneos. En primer lugar, se examina la asimetría actual de los conflictos armados, la conducción de las hostilidades en entornos urbanos, las nuevas tecnologías empleadas como medios de guerra y la violencia sexual como método de guerra. En segundo lugar, se subraya el papel de las empresas y otros actores privados en los conflictos armados, los daños al medio ambiente y el cambio climático como factores de riesgo de los conflictos armados y, por último, el efecto de la crisis de los refugiados en los conflictos armados.

A continuación, se desarrollan monográficos sobre los actores nacionales e internacionales más representativos de los conflictos armados, en una aproximación directa a los Estados, las OOI y grupos insurgentes (i) y organizaciones terroristas y criminales (ii y iii). Asimismo, se analizan las implicaciones de otros actores como las empresas (iv), las mujeres (v) y los medios de comunicaciones (VI) en contextos de guerra. Finalmente, se realizan aportaciones sobre algunos de los conflictos armados más devastadores en la actualidad en África (República Democrática del Congo), Oriente Medio (Siria), América Latina (Colombia) y Asia (Camboya y Myanmar).

Posteriormente, se realiza un estudio específico sobre los crímenes internacionales y la justicia penal internacional. Ante las múltiples barbaries cometidas durante las grandes guerras mundiales, así como durante otros períodos más recientes de la historia, la comunidad internacional ha creado un sistema de justicia penal internacional combinando instituciones internacionales y nacionales con el objeto de luchar contra la impunidad de los más graves crímenes de trascendencia internacional. En este tema se propone una revisión sistemática de la noción de crímenes internacionales y de los tribunales penales internacionales. Del mismo modo, se explica el funcionamiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y sus principios rectores, se definen los elementos característicos de los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma y se estudian los derechos de las víctimas ante la CPI y los desafíos actuales

de la justicia penal internacional. El módulo finaliza con aportaciones en clave de resolución de conflictos y estrategias para la paz y acceso a la justicia penal internacional.

El Módulo III ofrece al lector una visión general del sistema de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), analizando su origen y evolución, sus fundamentos, actores, instrumentos, agendas, estrategias, enfoques y acciones. La CID, tal y como la conocemos hoy, nació tras el fin de la II Guerra Mundial marcada por la existencia de un mundo bipolar y como una parte esencial de las relaciones internacionales. En este tema se estudia la evolución de la política de cooperación internacional para el desarrollo desde sus orígenes hasta nuestros días. Se trata, en particular la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), un concepto más restrictivo que la cooperación al desarrollo y más concreto, pero útil para identificar el conjunto de flujos que las agencias oficiales destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, su clasificación y la relación actual de países donantes y receptores. Se analizan las diferentes formas de clasificar la CID en función de diferentes criterios: el origen de los fondos, el actor que gestiona los fondos de cooperación, el retorno de la ayuda, su grado de concesionalidad y el objeto de la cooperación y sus instrumentos principales a partir de los que se despliega. Se concluye haciendo un análisis más detallado de dos de estos instrumentos, las acciones de cooperación internacional para el desarrollo y la acción humanitaria.

En el siguiente tema, se trata a CID desde una perspectiva crítica. En particular, se pone de manifiesto la crisis que atraviesan los fundamentos, las políticas, los instrumentos y los actores de la CID en conexión con el marco de la crisis sistémica global. En este sentido, se analiza la eficacia de la ayuda y los instrumentos que han tratado de alinear y armonizar las políticas de la cooperación internacional. Además, se estudia de manera concisa las dos grandes agendas de desarrollo adoptadas en el seno de las Naciones Unidas –los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030- que marcan los objetivos ligados al desarrollo sostenible, paraguas bajo el que se articulan las políticas de las organismos multilaterales, organizaciones regionales y Estados. Al mismo tiempo, se examinan los actores de la cooperación internacional al desarrollo –el sistema multilateral, cooperación bilateral y descentralizada-, finalizando con el análisis de dos de los tres ejes que se consideran transversales de la cooperación para el desarrollo que son el género y los derechos humanos.

En tercer lugar, este tema se profundiza sobre una de las acciones que forman parte de la CID, la Educación para el Desarrollo (EpD), que es el complemento perfecto para evitar las acciones puntuales de la cooperación y hacer el proceso más duradero y con un mayor impacto en la sociedad en su conjunto. Se aborda su origen y las distintas generaciones que ha atravesado hasta llegar a su posicionamiento contemporáneo, la llamada Educación para la Ciudadanía Global (ECG). Subsiguientemente, se exponen los principales conceptos con los que se ha de trabajar en ECG y las posibles vías que nos facilitarán su desarrollo entre la ciudadanía. En tanto que su finalidad última es promover actitudes solidarias entre la ciudadanía, para conseguir un compromiso en la lucha contra las desigualdades a través de un desarrollo humano y sostenible, es preciso que existan diferentes vías de canalización para llegar a la ciudadanía. Finalmente, se presentan las diferentes metodologías que podemos aplicar para llevar a cabo la ECG.

En cuarto lugar, se ilustra un tema sobre género, feminismo y desarrollo, que se inicia con el análisis de los conceptos básicos para comprender la teoría feminista. Después, se lleva a cabo una exploración de los principales factores sociales que establecen la desigualdad de género a nivel global. A continuación, se describe la evolución histórica del movimiento feminista, desde su primera ola hasta el momento actual repasando la diversidad de enfoques, avances y perspectivas, que desde el siglo XVIII hasta nuestros días, han hecho del feminismo unas de las luchas sociales más importante de la historia política. El tema continúa con el examen del marco normativo sobre la perspectiva de género en el Derecho Internacional. Por último, se analiza la integración del enfoque de género desde la teoría y la práctica de las políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo y su evolución desde la mitad del siglo pasado hasta nuestros días.

Para finalizar, se exponen las ideas básicas sobre la relación entre los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo. Se parte de una breve introducción a la configuración jurídica de los derechos humanos y su reconocimiento en el plano internacional. De este modo, se analiza el sistema universal de protección de derechos humanos y los sistemas regionales europeo, americano y africano. Asimismo, se examina la relación de los derechos humanos como el desarrollo, su relación e interdependencia. En particular, se parte de la ingente labor de las Naciones Unidas y la integración de los derechos humanos en la agenda del desarrollo sostenible y global (ODM, Agenda 2030 y ODS). Finalmente, se aborda el enfoque de derechos humanos en la cooperación internacional para el desarrollo, a través del cual se pretende corregir las desigualdades y corregir las prácticas discriminatorias, así como el reparto injusto del poder.

Módulo 1

Perspectivas de la hegemonía
y la geopolítica mundial contemporánea



Tema 1

Módulo 1

Evolución y estado del sistema hegemónico internacional

Autora: Libia Arenal Lora

Índice

1. La escena internacional actual.....	31
2. Los actores	32
2.1. La institucionalidad de la sociedad internacional y el fracaso de las NU.....	32
2.2. La transformación de la geopolítica con relación a los cambios experimentados por los Estados en el orden internacional	32
2.2.1. Los Estados Unidos de América.....	32
2.2.2. Rusia.....	33
2.2.3. China	35
2.2.4. Unión Europea	36
3. Los retos y los desafíos globales.....	37
3.1. La proliferación de actores no estatales en la sociedad internacional.....	37
3.2. El terrorismo internacional	37
3.3. Las armas de destrucción masiva	38
3.4. Cambio climático.....	39
3.5. Pandemias	40

1. La escena internacional actual

La Paz de Westfalia de 1648, establecida mediante la firma de los tratados de paz de [Osnabrück](#) y [Münster](#) puso fin a la guerra de los 30 años y trajo consigo la consolidación del “sistema europeo de Estados”. Los principios de igualdad y soberanía de los Estados, el territorio como base de cada entidad, la necesidad del consentimiento estatal como requisito para adoptar acuerdos vinculantes y la no injerencia en los asuntos propios de otros Estados se convirtieron en las reglas básicas de interacción y funcionamiento del sistema internacional que había surgido.

Este “sistema de Estados” se fue extendiendo paulatinamente por toda Europa; desde el Mediterráneo hacia el Atlántico; desde el Oeste hacia el Este de Europa, y desde aquí hacia sus colonias mundiales.

La consolidación de este orden a lo largo y ancho del mundo tuvo que esperar, sin embargo, a la decadencia de sus primeros protagonistas –las potencias europeas– y a la descolonización que se produjo una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, y se hizo verdaderamente global a finales del siglo XX, coincidiendo con el desarrollo de la arquitectura institucional del sistema de las Naciones Unidas.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el prolegómeno de un orden internacional pensado en términos de descentralización, verticalidad e institucionalidad, que ha tenido entre sus propósitos fundamentales el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Este moderno orden internacional presente a partir del S. XX ha experimentado, sin embargo, en un espacio muy

limitado de tiempo, importantes cambios en virtud de las profundas transformaciones que han acontecido, empujadas por la globalización neoliberal y su meteórica evolución, el fenómeno más significativo en el S. XX. En materia política –una primera fase de polarización entre bloques y posterior unilateralismo de los Estados Unidos–; en el campo militar –desarrollo de nuevas armas y tecnologías, cambios en los compromisos adoptados en el marco de los tratados internacionales sobre proliferación y uso de armas nucleares o de destrucción masiva y modificaciones de las alianzas entre los Estados–; y, por supuesto, en el terreno económico –transición del liberalismo económico propio de las socialdemocracias que han servido de sustento al Estado del bienestar, hacia lo que podríamos denominar la “hegemonía del capitalismo más salvaje”–, lo que traído importantísimos cambios en los ámbitos social y cultural de la vida moderna. Todo esto además se ha visto reflejado en un cambio en la percepción de la posición del Estado en el orden internacional, hasta ahora actor primigenio y principal, al haberse creado profundas desigualdades y desequilibrios dentro y entre las entidades estatales, así como entre éstas y otros actores presentes en la escena internacional –grupos terroristas, organizaciones criminales y otros grupos de privados de naturaleza económica–, lo que abre importante interrogantes sobre la capacidad de la arquitectura institucional internacional, creada después de la SGM, para abordar los desafíos, retos, riesgos y amenazas globales que se presentan para la humanidad.

Ahora bien, es posible que la naturaleza de las transformaciones y de los cambios anteriormente enunciados sean de tal magnitud y relevancia que no estén llevando no solo hacia un cambio en la estructura del orden moderno internacional creado después de la Segunda Guerra Mundial, sino ante el alumbramiento de un nuevo orden internacional que hasta ahora se presenta muy incierto e impredecible.

2. Los actores

2.1. La institucionalidad de la sociedad internacional y el fracaso de las NU

La creación de la ONU supuso un importante hito en el desarrollo de la estructura institucional de la sociedad internacional, donde el multilateralismo ha sido uno de sus rasgos más característicos. En materia de paz y de seguridad internacionales, las competencias atribuidas al Consejo de Seguridad auguraban la esperanza de alcanzar los propósitos reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Para ello, los Estados integrantes de la Organización Internacional se mostraron además resueltos a reafirmar los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana, la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; y, promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Sin embargo, la labor de las Naciones Unidas, en particular la del Consejo de Seguridad, no ha sido todo lo eficaz que de ella se esperaba respecto del cumplimiento de los propósitos que fueron reconocidos esenciales en su carta constitutiva por toda la comunidad internacional en su conjunto y para cuyo cumplimiento y garantía fue creada. Ni la cooperación internacional, ni la fuerza coercitiva aplicable sobre los Estados, han conseguido despejar los graves problemas, riesgos y amenazas que persiguen a la sociedad internacional en materia de paz y seguridad. Aún en estas circunstancias, la reforma de la ONU ni siquiera se encuentra en la agenda internacional.

Si las Naciones Unidas, y el multilateralismo como forma de cooperación internacional entre los Estados, no han

conseguido erigirse como el guardián del orden mundial, la pregunta que surge es quién entonces está en condiciones de arrogarse ese papel; y, si el sujeto o entidad que esté en condiciones de manifestarse como tal lo hará desde una perspectiva unilateralista, exhibiendo una imponente hegemonía, o lo hará respetando las reglas del tablero en la arena internacional.

2.2. La transformación de la geopolítica con relación a los cambios experimentados por los Estados en el orden internacional

2.2.1. Los Estados Unidos de América

De los Estados Unidos de América (EE. UU.) podría decir que es el Estado llamado a convertirse en el *hegemon* del alumbramiento de este nuevo orden internacional al que nos hemos referido con anterioridad, consecuencia de la crisis del orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial, y que más que un proceso de transformación anuncia la llegada de un colapso del propio sistema.

Para afirmar que los EE. UU. posee un dominio extraordinario en la construcción de este nuevo orden internacional hay que partir del análisis de dos importantes elementos que se presentan a continuación.

Por un lado, los importantes cambios que se practicaron en materia de política exterior desde Washington después de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Nueva York (11 S), que quedaron definidos por dos tendencias fundamentales: la práctica de un nuevo unilateralismo con preponderancia en el uso de la herramienta militar y la acentuación del distanciamiento progresivo respecto de Europa.

Por otro lado, los EE. UU. reúnen un extraordinario poder económico y militar, que son variables fundamentales cuando hablamos de poder en las relaciones internacionales.

El gasto militar mundial, a día de hoy, se sitúa en 1,8 billones de dólares. Esta cifra supone el mayor gasto militar histórico. Sólo EE. UU. representa el 40 % del gasto militar total (unos 700 000 millones de dólares). La Unión Europea (EU) y China suman 200 000 millones de dólares. El único Estado que puede hacer frente a EE. UU., al menos en el campo nuclear, es Rusia. De las 15 000 cabezas nucleares que hay en el mundo, el 50 % están repartidas a partes iguales entre Rusia y EE. UU.

Al poder militar se encuentra asociado, de manera indiscutida, el poder económico. En torno al 25 % del PIB mundial lo aporta EE. UU. En los años 60 aportaba el 40 %, pero sigue estando a años luz del segundo país, que es China, con un 11 %. Si medimos exclusivamente el PIB, EE. UU. está a años luz de China.

Ahora bien, para comprender el poder económico de los EE. UU. se debe atender también al auge del petróleo y del gas, si bien hay cambios de tendencia en materia de energías renovables. Al final de su primer mandato, Obama dijo que “antes de que acabe esta década, EE. UU. será autosuficiente en materia energética”. Y, en efecto, así lo hizo. Y lo hizo a través de una técnica muy controvertida: el *fracking*—de los 90 millones de barriles producidos al día, 11 los produce EE. UU., y Rusia y Arabia Saudí en torno a 10 millones—.

Al lado de estas dos variables principales, debemos considerar otras manifestaciones del poder de los Estados que acompañan vehicularmente la expansión del poder económico y militar. De hecho, el poder cultural parece situarse al mismo nivel que el poder militar y el poder económico. En este sentido, la maquinaria que tiene EE. UU. para difundir y maquillar su presencia en el orden internacional no tiene parangón (Hollywood, la NBA, las grandes compañías tecnológicas americanas, entre otras, se han convertido en el espejo en el que se mira y refleja una buena parte de la ciudadanía global se mira). Al mismo tiempo, los EE. UU. ostentan en la actualidad un enorme poder científico-tecnológico y se ha convertido en un

imán poderosísimo para atraer recursos humanos en el ámbito académico y científico-tecnológico.

En conclusión, parece que vivimos en un mundo unipolar, aunque hay otros actores que son un desafío potencial a su dominio. ¿Qué sujetos estarían en condiciones de hacer frente a la hegemonía de EE. UU. China, Rusia, la UE y, en menor medida, Brasil e India, ¿serían los candidatos para desafiar o resistir el poder de los EE. UU.?

2.2.2. Rusia

La desintegración de la URSS, empujada por la *Perestroika* de Mijaíl Gorbachov en 1990, fue muy rápida y vertical y tuvo un impacto fundamental en la sucesión de la Federación Rusa en los derechos y obligaciones de la URSS y en la aparición de 15 nuevos países que configuraron un nuevo espacio político, económico y geoestratégico entre Europa Oriental y Asia Occidental.

Este proceso de disolución provocó una grave crisis, no solo en la posición que tendría la Federación Rusa como potencia mundial, sino también en materia económica con una caída catastrófica de los *niveles de vida* en la década de los 90, tanto en las *antiguas repúblicas soviéticas* como en todo el *Bloque del Este*, que vivía con tensión esta desintegración que no había sido pacífica.

La política exterior en durante este periodo, desembocó en el desplazamiento estratégico de la potencia soviética y dejó grandes espacios abiertos a la proyección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La atención se enfocó en las relaciones con Washington y, en cierta medida, con los principales aliados europeos de EE. UU., en detrimento de exaliados de la URSS en los países llamados del Tercer Mundo. El gobierno de Boris Yeltsin redujo al mínimo los vínculos con los países de Asia, África y América Latina. Lo más sonado

fue la retirada desordenada de Cuba, que dejó en jaque la economía isleña. Cuando el país entró en la transformación drástica de corte neoliberal (el *shock treatment*, la privatización masiva, la desregulación, etc.), se achicaron las fuerzas del Estado y, lógicamente, la capacidad de ejercer una política exterior autónoma.

Así, la década de los noventa, bajo la presidencia de Yeltsin, ha sido catalogada como un periodo de humillación y penuria, del cual dicen el país comenzó a recuperarse con la llegada al poder de [Vladimir Putin](#).

En el año 2005, Putin se hace con el control de Rusia y emerge como una figura que pretende el restablecimiento de la dignidad nacional y que ha conseguido en estos últimos 20 años cierta bonanza económica y bienestar en el país.

La política exterior se fundamenta en el remanente de una visión mesiánica que suponía cumplir la misión histórica de expandir el sistema del “socialismo real”, y el creciente pragmatismo económico en búsqueda de ventajas y nichos en los mercados foráneos.

A pesar de la finalización de la Guerra Fría, el antagonismo político entre rivales tradicionales aún subsiste y puede verse reflejado en los conflictos políticos que son consecuencia de la necesidad de recuperar zonas de influencia propias, con objetivos geoestratégicos y, por supuestos, económicos y comerciales. De hecho, después de 1991, Moscú ve a su adversario, la OTAN, a 2 500 km de distancia, organización en la que se habían integrado además algunos de sus antiguas repúblicas como Lituania o Letonia. En este contexto, Putin que ha demostrado ser un maestro en el juego geopolítico y geoestratégico de la defensa de los intereses de un Estado-Nación, emprende una serie de movimientos para desestabilizar la región, siendo manifiestos los casos de Ucrania y Crimea —no quiere que pase a formar parte de la OTAN ya que es su interés estratégico prioritario es controlar Sevastopol y la flota del Mar Negro—.

Rusia, además, trata de diversificar sus vínculos externos en muchos frentes. El 29 de mayo se firmó el convenio de creación de la Unión Económica Euroasiática, polo de atracción de cinco países del espacio postsoviético (Federación de Rusia, Belarús, Kazajistán, Kirguistán y Armenia); forma parte de la Organización de Colaboración de Shanghái (OCS); y, además, lidera otra agrupación regional que contempla tareas centradas en la seguridad, la Organización del Acuerdo de Seguridad Colectiva (OASC).

Moscú considera indispensable organizar las fuerzas disponibles con los Estados que rodean Afganistán (la India, China, Irán, Pakistán, y las naciones centroasiáticas), ya que considera que puede ser afectada directamente por las amenazas provenientes de ese país. Rus, siguió el desarrollo de la “primavera árabe” con enorme preocupación por los efectos de la injerencia externa, que podían llegar a producir confrontaciones duraderas con muchas víctimas, guerras civiles y, a fin de cuentas, el fortalecimiento del fundamentalismo musulmán y el extremismo yihadista, siendo claros ejemplos los casos de países como Libia, Siria, Egipto e Iraq.

Rusia también se ha interesado en estrechar su relación con América Latina. En la actualidad, de hecho, desarrolla proyectos de envergadura en el campo energético (incluyendo centrales nucleares e hidroeléctricas en Argentina), en el de las infraestructuras (construcción de un complejo multimodal de transporte en Cuba) y sobrepasando lo estrictamente económico, la colaboración técnico-militar (como es el caso de Brasil).

Las tendencias, como ya hemos señalado, indican un cierto cambio en el clima internacional. Aunque no se puede hablar estrictamente de un una nueva Guerra Fría, parece que hemos entrado en una fase de serio enfriamiento geopolítico. En segundo lugar, se está produciendo una recomposición de prioridades en la política exterior de Rusia y de otras potencias importantes a escala global y regional.

2.2.3. China

China es, de manera incuestionable, la segunda potencia mundial y se ha convertido en lo que podría llamarse “la fábrica del mundo”. En los últimos 20 años, ha crecido a un ritmo del 9 % anual y su poder económico ha sido y es indiscutible. La crisis del 2008 tuvo, sin embargo, un importante impacto sobre su economía y puso de manifiesto una cuestión que era fundamental para el desarrollo de su modelo productivo, ya en crisis o en vistas de llegar a su fin: la necesidad de alimentos, de materias primas y de expandir su influencia a otras regiones para poder controlar el acceso a los recursos que exige el desarrollo de su economía.

En este contexto, de acuerdo con Pierre Rousset, el despliegue de la potencia china se ha producido en tres espacios históricos y geoestratégicos diferentes y a la vez interdependientes, todo ello de acuerdo a la visión sinocéntrica que prevalece en China y que es el fundamento de su expansión.

Para el presidente de China, Xi Jinping, afirmar la hegemonía de China en Asia Oriental, es decir, consolidar su poder regional en todos los terrenos, económico y financiero, diplomático, político y militar, es el prolegómeno de su expansión internacional. Un elemento central en la consolidación de este poder regional ha sido el control del llamado mar de China, en particular, de su parte meridional, declarando que se trata de un *mar interior* bajo autoridad china. Esta circunstancia se ha convertido en un foco de tensión con los EE. UU. para quien el mar de China Meridional es una vía de navegación internacional –EE. UU. ha enviado a la VIIª flota a navegar cerca de las zonas consideradas por Pekín particularmente sensibles–.

En este campo también hay que señalar las relaciones de China con Corea del Sur y Corea del Norte. Si bien Corea del Sur es mucho más importante para el país que Corea del Norte, y no solo en el plano económico, la suerte del régimen norcoreano

tendrá implicaciones considerables. Si desaparece, la fuerza militar de los EE. UU. podría desplegarse al otro lado de la frontera china, una posibilidad totalmente inadmisibles para Pekín.

China, bajo la dirección Xi Jinping, también ha iniciado un proceso de expansión hacia el oeste a través de las llamadas *Rutas de la Seda*, que recorren Eurasia, Oriente Medio y África del Norte y del Noreste. El objetivo es desarrollar un conjunto de infraestructuras –vías de ferrocarril, puentes, túneles, presas, oleoductos y gasoductos– e inversiones –que abarcan todos los sectores desde la minería al turismo a la minería, de la electrónica a la energía solar–, que les permitan abrir mercados a sectores industriales que experimentan sobreproducción en el plano nacional –cemento, acero– y emplear una mano de obra *sobrante* –utilizada en obras de construcción en el mundo entero–, reforzando su influencia política y cultural. La ambición de China es contribuir a edificar un polo de referencia *civilizatorio* mundial, alternativo a EE. UU.

El proyecto costaría 800 000 millones de euros, una aportación del Nuevo Banco de Desarrollo, del Fondo de la Ruta de la Seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) y de otros países que han decidido invertir en el mismo como Alemania, Australia, Francia y el Reino Unido, a pesar de la firme oposición mostrada por EE. UU.

Desde la perspectiva del espacio mundial, la China capitalista se ha convertido en estos últimos años en un actor principal en todos los continentes y en (casi) todos los terrenos, principalmente en el económico, pero también en el diplomático y el militar. Así, en este último campo ha realizado un importante despliegue de dispositivo militar internacional –participa de modo importante en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU– y ha establecido una base en Yibuti –su importancia geoestratégica es enorme ya que se halla junto a una de las rutas marítimas más frecuentadas del mundo y constituye una plataforma comercial para favorecer la

penetración de los productos chinos en el África subsahariana, en Oriente Medio y en África del Norte—.

La expansión mundial de China hace que compita de forma directa, en sus respectivas zonas de influencia, con todas las potencias existentes: Rusia en Asia Central y en Bielorrusia, India en el sur de Asia, EE. UU. en América Latina, los europeos en su propia casa y todo el mundo en África.

Con relación a América Latina, es probable que China no se plantee conseguir en América Latina una hegemonía similar a la que pretende en África o en gran parte de Asia, pero China es actualmente el principal socio comercial de las mayores economías de Sudamérica: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Estos países exportan a China principalmente materias primas como cobre, mineral de hierro, aceite, soja y petróleo. A menudo les concede un crédito casi ilimitado para la importación de mercancías chinas.

Con todo esto se puede decir que el acceso de China al puesto de segunda potencia mundial es un hecho. Sin embargo, no se pueden proyectar simplemente las tendencias recientes al futuro. La geopolítica china se halla en una fase de adaptación llena de incertidumbres y no simplemente de consolidación y expansión lineal. La aparición y expansión del coronavirus, a día de hoy, puede tener unas consecuencias difícilmente calculables.

2.2.4. Unión Europea

La Unión Europea es el ejemplo más exitoso de la Historia de Humanidad en materia de integración y de prevención de conflictos violentos, además, de ser un actor global en política exterior y económica.

Sin embargo, es innegable, que Europa ha perdido influencia como actor geopolítico. A esta situación se ha llegado en razón de una serie de acontecimientos y circunstancias que se han ido sucediendo en las últimas dos décadas, como

han sido, varias crisis repentinas que escalaron con rapidez y la aparición de varios conflictos internacionales; la paralización de la UE debido a disputas internas y a una dedicación, por momentos casi exclusiva, a la crisis del euro, y, hoy por hoy, al Brexit y su posible impacto en el desarrollo de sus relaciones políticas y económicas de la UE con otros actores globales.

En primer lugar, la Guerra de los Balcanes y los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, indicaron con meridiana claridad que la paz que tanto se deseaba tras la finalización de la Guerra Fría no llegaría. Si bien la UE había desarrollado una política internacional y de seguridad basada en el “multilateralismo” y el *soft power*, como pilar de un orden mundial pacífico y un régimen económico justo, la relación con su socio de la OTAN, EE. UU., comienza a debilitarse por su “unilateralismo” y los frentes abiertos que deja en Iraq, Afganistán, entre otras.

Además, las fronteras de la UE dejan de ser un espacio “seguro”, al estar rodeada geográficamente de zonas inestables, que van desde el Sahel hasta el Cuerno de África, pasando por el Oriente Próximo hasta el Cáucaso y los nuevos conflictos en Europa del Este. El fracaso de la “primavera árabe”, las guerras de Siria e Iraq, los impresionantes movimientos de refugiados hacia Europa, la intensificación del terrorismo en los Estados centrales de la Unión, así como el clima de desestabilización en Turquía, acentúan la gravedad de la situación. La anexión de Crimea por parte de Rusia, la conflictividad en el este de Ucrania y las provocaciones militares a varios Estados miembros de la UE hacen poner en cuestión la resolución de conflictos por vías solo y exclusivamente pacíficas.

En segundo lugar, la crisis al interior de la UE tampoco es desdeñable. La crisis financiera del 2008 y su impacto en los ciudadanos y en la salud de las finanzas, pasando por la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas y riegos, hasta la crisis de identidad, con el surgimiento de nuevos nacionalismos

y de un creciente sentimiento anti europeísta, que ha tenido su manifestación más visible en el Brexit, han hecho necesaria la adopción de una nueva estrategia global para Europa, habiendo sido la alta representante Federica Mogherini, quien ante el Consejo de la UE en 2016 señaló que lo que se necesitaba era “una Europa más fuerte”.

En tercer lugar, la UE ha dejado de ser el centro del capitalismo mundial. En esta línea, cabe decir que el ascenso económico de los países emergentes, sobre todo de Asia, y las tendencias demográficas a largo plazo han causado el desplazamiento de Europa como centro de la economía mundial.

A modo de conclusión, podemos decir que la UE es un actor imperfecto, un actor en formación, pero con un peso específico propio y muy importante en el campo de las relaciones internacionales y de la geopolítica global. La UE es, a día hoy día, y con diferencia, el actor más preparado para hacer frente a todos los retos y amenazas a los que nos enfrentamos en un mundo globalizado. Lo que se ha vuelto imprescindible es que se convierta en un valedor material de los valores y principios que inspiraron su construcción: la paz y el bienestar de los pueblos, respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos.

3. Los retos y los desafíos globales

3.1. La proliferación de actores no estatales en la sociedad internacional

Los actores no estatales cobran cada vez más peso en el proceso de evolución y desarrollo de las relaciones internacionales. Junto a los Estados, sujetos primigenios del orden internacional, y las Organizaciones Internacionales, sujetos derivados, los lobbies, las empresas transnacionales, las organizaciones terroristas, las

organizaciones criminales y la propia sociedad civil organizada, influyen de una manera y otra en la configuración de un orden internacional de rasgos y características muy distintas a las que reconocíamos en el sistema tradicional de Estados.

En este nuevo orden internacional se produce una tendencia al adelgazamiento del Estado, al acrecentamiento del poder de los actores privados sobre espacios funcionalmente estatales, llegando incluso a escenarios de “captura” del Estado en manos de estas organizaciones –grupos transnacionales, cárteles de la droga– y a la falta de efectividad del ordenamiento jurídico internacional para regular o perseguir las conductas de estos actores, ya se trate de actividades legales o fuera de la ley, que tienen un recorrido y trascendencia internacional.

El Derecho internacional, a día de hoy, no ha dado pasos decisivos para crear obligaciones jurídicamente vinculantes para estos actores sobre materias que afectan no solo a las relaciones entre las entidades que forman parte de la escena internacional, sino también a las personas y a los individuos que ven sus vidas afectadas a la luz de estas relaciones y procesos. El *soft law* ha inundado el campo de las normas relativas a la participación de estos nuevos actores en el orden internacional lo que genera un cierto clima de incertidumbre, inseguridad e incluso de impunidad en virtud del enorme poder que despliegan y el desafío que ello crea frente a la estructura internacional basada en la soberanía de los Estados.

3.2. El terrorismo internacional

El terrorismo internacional, con más intensidad a partir de los atentados contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre del año 2001, se ha convertido en una amenaza no existencial e internacional de enorme magnitud por tres razones fundamentales: la primera, es que no tenemos una definición consensuada de terrorismo lo que dificulta el desarrollo y la aplicación de un

régimen jurídico internacional eficaz en materia de tipificación, persecución y sanción de estas conductas; la segunda, porque a diferencia de otros factores que generan cifras astronómicas de amenazas directas contra la vida –35 000 muertes se producen diariamente por hambruna y contaminación de la alimentación– la fuerza del terrorismo se encarna en el hecho de desplegarse a través de actos de violencia que se ejecutan de manera indiscriminada y totalmente impredecible, creando una impresión general de miedo, de inseguridad que ayuda a crear una sociedad de pánico; la tercera, que ante los actos de terrorismo es difícil encontrar un equilibrio entre la seguridad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales, de hecho, tener una sociedad atemorizada ha permitido que se adoptaran unilateralmente políticas públicas poco transparentes, que han implicado recortar el marco de derechos en favor de un supuesto incremento de la seguridad.

El foco del terrorismo internacional está puesto hoy en día sobre el terrorismo yihadista. Si bien Al-Qaeda se consolidó durante la primera mitad de los años 90, gracias a la tolerancia de las autoridades de Pakistán, entre 1991 y mediados de 1996, Al-Qaeda desarrolló una incipiente actividad terrorista en distintos países de la Península Arábiga y el Este de África, mientras establecía vínculos con entidades yihadistas por entonces emergentes en el Magreb o el Sudeste Asiático, al mismo tiempo que se introducía en naciones de Europa Occidental como el Reino Unido, Alemania, Italia y España. Después de los atentados del 11 S, Al-Qaeda perdió su santuario en Afganistán, pero continuó existiendo como organización yihadista, y pudo reubicarse a partir del año 2002 en Pakistán, donde comenzó su diversificación. De hecho, la evolución del yihadismo global desde entonces, a pesar de la descomposición del Al-Qaeda y la irrupción del Estado Islámico, y la rivalidad entre ellas por su hegemonía global, ha hecho que este fenómeno se encuentre más extendido que

nunca y haya alcanzado cotas mundiales de movilización inusitadas y que su amenaza haya estado en auge.

Según el Índice de Terrorismo Global de 2019, las organizaciones terroristas que han alcanzado un peso significativo por su poder de victimización son Al-Qaeda, Estado Islámico (EI), Boko Haram, Taliban. Estas organizaciones fueron responsables de 9 223 muertes por terrorismo, lo que representa un 57,8 % del total de muertes producidas en 2018.

3.3. Las armas de destrucción masiva

Las armas de destrucción masivas son las nucleares, las químicas, las biológicas y las radiológicas y les sirven a los Estados como elementos de disuasión, además que les permiten desarrollar escudos de seguridad y de consideración en la escena internacional.

La magnitud de la amenaza de las armas de destrucción masiva reside en el hecho de poner en peligro la existencia de la humanidad –tengamos en consideración el impacto del uso de las armas nucleares en Hiroshima y Nagasaki– lo que ha llevado a los Estados a limitar su expansión.

El Tratado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (TNP) lo firmaron todos los países menos Israel, India y Pakistán. El TNP establece dos categorías de países: (i) potencias nucleares (prueba nuclear antes del 1 de enero de 1967, EE. UU., URSS, China, Francia y Reino Unido); y (ii) el resto. Al primer grupo se les permite tener arsenal nuclear. Además, el uso civil de la energía nuclear está permitido a todos los países, con la excepción de que no se utilice para uso militar, estando la clave en el enriquecimiento de uranio.

Décadas después de la adopción de estos importantes tratados en la materia, que fueron considerados hitos durante el periodo de la Guerra Fría, la amenaza de las armas de destrucción masiva planea sobre la arena internacional ante la retirada

de EE. UU. Nos referimos a la más reciente salida del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado en 1987, que ha forzado el presidente estadounidense Trump y del anterior Tratado de Antimisiles Balísticos (ABM), adoptado en 1972, lo que aumenta la probabilidad de disponer de armas nucleares que pongan en peligro la existencia humana. La razón de que Estados Unidos se haya retirado de estos dos importantes tratados, en palabras de su presidente, no es otra que el supuesto incumplimiento de Moscú de las obligaciones contraídas en virtud de estos.

En este campo, hay que poner de manifestó que los presidentes Obama, por un lado, y Putin, por otro, se empeñaron en comenzar una era de modernización de los arsenales nucleares desarrollando algunos programas a este fin que continúan en la actualidad, como es el caso del Tratado Bilateral de Armas Estratégicas entre EE. UU. y Rusia, el START II, vigente hasta 2021, aunque no haya visos para su prórroga o renegociación, si bien todo puede suceder. Actualmente, EE. UU. y Rusia están desplegando armas nucleares estratégicas.

La UE ha mostrado su preocupación ante este escenario y ha subrayado su compromiso con el control y desarme respecto a las armas nucleares, destacando que, dado el incremento de la volatilidad en el contexto de seguridad actual, es necesario mantener el sistema internacional vigente, basado en multitud de acuerdos y principalmente en el multilateralismo como garante principal de la paz y la seguridad internacional. La UE cuenta con la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva de 2003 que estaba concebida para prevenir, disuadir, detener y, si es posible, eliminar los programas de armas de destrucción masiva (ADM) en todo el mundo. La nueva Estrategia Global de Seguridad de 2016, sin embargo, plantea la cuestión de la no proliferación de ADM sólo de forma tangencial, sin abordar la amenaza directamente, un problema fundamental en la

seguridad. Esto supone un claro paso atrás para la seguridad común europea.

3.4. Cambio climático

El cambio climático es, o ha sido hasta el día de hoy, el mayor desafío de nuestro tiempo. Si bien el clima no es estático y su cambio ha tenido lugar desde miles de millones de años, su variación global actual tiene su origen en el crecimiento sin límites del capitalismo más salvaje que ha provocado el calentamiento global y con él un problema ecológico que pone en riesgo la vida tal y como la conocemos.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), define al fenómeno como la modificación del clima debido al proceso de calentamiento global provocado por la actividad humana. Un ejemplo elocuente de este proceso puede encontrarse en la declaración de estado de “emergencia climática” por el calentamiento global del Reino Unido, presentada por el líder del partido laborista, Jeremy Corbyn, y aprobada por el parlamento británico en el años 2019. En ella se reconoce al fenómeno como la mayor amenaza existente en todos los ámbitos de la vida, incluida la seguridad nacional, la economía, el bienestar social y el medio ambiente.

Las consecuencias del cambio climático son: el deshielo y el aumento del nivel del mar, porque el calentamiento global hace que se derritan las capas de hielo de los polos y los glaciares, lo que provoca el aumento del nivel de los océanos, que causa inundaciones y erosión en las zonas costeras y de baja altitud; condiciones meteorológicas extremas y aumento de las precipitaciones, de hecho, como podemos comprobar, fuertes lluvias y otros fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes y pueden provocar inundaciones y el deterioro de la calidad del agua, e incluso en algunas zonas una progresiva disminución de los recursos hídricos; la salud humana se ve

repercutida por este fenómeno, produciéndose un incremento del número de muertes producidas por las altas temperaturas, cambios en la distribución de algunas enfermedades transmitidas por el agua y el surgimiento de nuevas crisis sanitarias; el desencadenamiento de importantes riesgos para la naturaleza, en particular para las especies de plantas animales, muchas de las cuales pueden verse afectadas por el riesgo de extinción; y, por supuesto, repercutirá de manera directa en nuestro modo de vida con costes importantísimos para la sociedad y la economía.

El Acuerdo de París sobre Cambio Climático es el marco de referencia actual para actuar contra este fenómeno global. El acuerdo, fue adoptado dentro del marco de la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](#) que establece medidas para la reducción de las emisiones de [Gases de Efecto Invernadero](#) (GEI) a través de la [mitigación](#), [adaptación](#) y [resiliencia](#) de los ecosistemas a efectos del calentamiento global, y su aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del [Protocolo de Kioto](#). El acuerdo fue negociado durante la [XXI Conferencia sobre Cambio Climático](#) (COP 21) por los 195 países miembros, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y abierto para firma el 22 de abril de 2016.

Sin embargo, a la fecha actual puede decirse que ninguno de los países mayormente industrializados se encuentra cumpliendo con las obligaciones contraídas, en particular, no han cumplido con las reducciones de emisiones que fueron previamente acordadas. Algunos de los más países más contaminantes, como los Estados Unidos, se han retirado incluso de este acuerdo, dado que su estrategia nacional está orientada hacia la protección de los intereses económicos de la nación.

El desastroso resultado de Cumbre del Clima celebrada en Madrid, en diciembre de 2019, conocida como COP 25, en la que solo se ha podido acordar un débil llamamiento a los países a realizar esfuerzos más ambiciosos contra el cambio climático y ha tenido que aplazar de nuevo el desarrollo del artículo del

Acuerdo de París referido a los mercados de dióxido de carbono, ante la imposibilidad de consensuar un texto, ha demostrado la irresponsabilidad de los Estados llamados a luchar contra el cambio climático y la peligrosa primacía de los intereses económicos incluso por encima de la supervivencia de la humanidad en nuestra planeta.

El cambio climático también tiene implicaciones en el desarrollo y evolución de la geopolítica contemporánea. En este sentido, debemos tener en cuenta que uno de los grandes escenarios de disputa geoestratégicos se sitúa en el Ártico. El cambio climático, y el consiguiente calentamiento del planeta, están propiciando el deshielo de la zona ártica. Esta circunstancia abrirá el paso transoceánico al transporte marítimo de materias primas y mercaderías por el hemisferio norte desde Asia a Europa y de Rusia a América, ahorrando miles de kilómetros de transporte y toneladas de combustible. Además, e igualmente importante, el deshielo permitirá la extracción de hidrocarburos y minerales valiosos hasta ahora inexpugnables en los fondos marinos árticos, s. Entonces, no cabe la menor duda que el Ártico se convertirá en una región donde las potencias se enfrentarán por su control. De hecho, en el norte de Europa, Rusia, Dinamarca, Noruega y EE. UU. ya se enfrentan por él.

3.5. Pandemias

Las pandemias son amenazas de naturaleza existencial para la especie humana. La Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciaba en un reciente informe, comisionado por la propia organización y el Banco Mundial (BM), que “el espectro de una emergencia sanitaria mundial se vislumbra peligrosamente en el horizonte”.

Desde el mes de diciembre del año 2019 el Coronavirus (COVID-19) ha puesto al mundo ante una crisis sanitaria, pero

también económica, social y política sin precedentes en nuestra historia reciente.

Esta situación, de hecho, ya venía siendo analizada por expertos desde hacía tiempo. En el mes de octubre de 2019 se celebró en Nueva York el “Evento 201” en donde se trabajaron una serie de simulacros de pandemias basados en distintos escenarios posibles con el objetivo de dar respuesta y anticiparse para abordar soluciones de manera global. Este simulacro que reunió a 15 expertos mundiales y fue organizado por el Centro Johns Hopkins para la Seguridad en la Salud, el Foro Económico Mundial, y la Fundación Bill y Melinda Gates, se centró en analizar cómo un brote de un nuevo coronavirus zoonótico transmitido de murciélagos a cerdos y a personas, que eventualmente se vuelve eficientemente transmisible de persona a persona, lleva a una pandemia severa.

El simulacro finalizó con una serie de conclusiones y recomendaciones que son de especial relevancia. La conclusión, más importante, es que lo que considerábamos guerras “futuras”, ya “presentes”, son biológicas y tienen un enorme potencial para devastar grandes poblaciones. Los gobiernos, por tanto, deben dejar de invertir en armamento y aumentar el gasto en investigación científica. Las recomendaciones pasan por planificar y cooperar en la respuesta, en los diversos frentes que se abren en las pandemias, entre el sector público y privado; la industria, los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales deben trabajar juntos para mejorar la creación de contramedidas médicas internacionales para permitir una distribución rápida

y equitativa durante una pandemia grave; los países, las organizaciones internacionales y las compañías de transporte globales deberían trabajar juntas para mantener los viajes, y el comercio durante las pandemias, esenciales para la economía mundial; los gobiernos deberían proporcionar más recursos y apoyo para el desarrollo y la fabricación de vacunas, terapias y diagnósticos; las empresas globales deberían reconocer la carga económica de las pandemias y luchar para estar mejor preparadas; las organizaciones internacionales deberían priorizar la reducción de los impactos económicos de epidemias y pandemias; y, por último, los gobiernos y el sector privado deberían asignar una mayor prioridad al desarrollo de métodos para combatir la información errónea y la desinformación antes de la próxima respuesta pandémica.

Ahora bien, estas y otras medidas, que a día de hoy se están adoptando para detener la expansión del COVID-19, no servirán para volver a un mundo seguro si, como señala Iolanda Fresnillo no lanzamos una mirada global y más amplia sobre esta pandemia que no está causando solo una crisis sanitaria y económica por sí mismas, sino que está arrastrando el desencadenamiento de una crisis preexistente derivada del modelo hegemónico sobre el que se vertebra nuestra sociedad. La pobreza, la desigualdad, el achicamiento del Estado, la labilidad del Estado de bienestar, la precariedad laboral, la voracidad en el consumo, en particular, de los recursos naturales, la conexión planetaria y la globalización, hacen de esta pandemia un hecho que manera inescrutable nos muestra que nuestro modelo económico y social es incompatible con la vida.

Tema 2

Módulo 1

Geopolítica y gobernanza globales
—Monográficos—

Tema 2

Módulo 1

Sección I: Monográfico sobre Estados Unidos

Autora: Silvia M. Romano

Investigadora del Consejo Nacional en Investigaciones Técnicas y Científicas (CONICET) y Consejera Ejecutiva del CELAG

Índice

1. EE. UU. y el sistema internacional (principio siglo XX)	49
2. EE. UU. y la Guerra Fría: la disputa material, política e ideológica Este-Oeste	49
a) Complejo industrial militar	50
b) Guerra psicológica.....	50
3. Poder blando y poder duro en la política exterior hacia la periferia: asistencia para el desarrollo y contrainsurgencia.....	51
a) Ejemplo: asistencia para América Latina	51
b) El brazo militar de la asistencia	52
4. Los setenta: comisión trilateral, inauguración neoliberalismo.....	54
5. La caída del muro. El “fin de la historia” y la reorganización del sistema internacional	55
6. Ataque a las Torres Gemelas: actualización discurso del enemigo global	55
a) Tensión con gobiernos no alineados a EE. UU.	56
b) La guerra por otros medios: sanciones económicas	56
c) Ciberseguridad, cibernsanciones y ampliación del complejo industrial militar	57
7. Guerras híbridas.....	59
8. La batalla ideológica y el rol de los Think Tanks estadounidenses	59
9. Trump: política e ideología.....	60
10. Balance: EE. UU. en el nuevo escenario geopolítico mundial.....	62
11. Bibliografía	63

1. EE. UU. y el sistema internacional (principio siglo XX)

A partir del ingreso a la Primera Guerra Mundial, EE. UU. decreta el fin de su “aislacionismo” con respecto a cuestiones europeas (que difería significativamente con el intervencionismo sistemático en el continente americano. Disputas en torno a la Doctrina Monroe y el destino manifiesto; guerra hispano-cubana; doctrina Taft y doctrina del garrote, etc. Espacios: Caribe y Centroamérica).

Así, en el contexto del triunfo de la Revolución Rusa y con la entrada “triumfal” de EE. UU. para poner final a la Gran Guerra, se impuso la lectura planteada por el gobierno de Wilson, el “internacionalista liberal”, reflejada en el Tratado de Versalles y la creación de la Sociedad de las Naciones (centrada en principios del “idealismo” liberal wilsoniano). A la paz “dictada” (no negociada) que obligó a los perdedores a hacerse cargo del costo total de la guerra, se sumaron las “fallas” mostradas por el sistema capitalista en la economía estadounidense (crisis de los '30) y al auge del fascismo, que contribuyeron a la inmediata preparación de la siguiente contienda mundial (Hobsbawm, 1999). En ese escenario, se reforzaron las lecturas realistas sobre seguridad, que entre otras cuestiones, permitieron legitimar el protagonismo de EE. UU. en la Segunda Guerra (o en cualquier guerra), como estrategia para “salvarse a sí mismo”: “una nación es segura cuando no debe sacrificar sus intereses para evitar la guerra, sino cuando es capaz de defender dichos intereses por medio de la guerra” (Lippman, 1943: 35-55).

Terminada la segunda contienda mundial, EE. UU. lideró como “primus inter pares” la conformación de un nuevo orden mundial, incluidas instituciones y normativas económicas, financieras, de asistencia para el desarrollo, cuestiones

migratorias, culturales etc. (materializadas en las Cartas fundacionales y objetivos de organismos como el FMI el BIRF (hoy BM), la ONU y sus agencias).

2. EE. UU. y la Guerra Fría: la disputa material, política e ideológica Este-Oeste

Este nuevo orden mundial, también dejó a la luz el verdadero (y de larga data) “enemigo”: el comunismo internacional, que devino en uno de los componentes fundamentales de la redefinición de la seguridad nacional, y del mismo “realismo político” –que a pesar de las aparentes diferencias con el internacionalismo liberal que gustan de enunciar los *policy-makers*, incorporó la defensa de los valores y modo de vida americano como medios fundamentales para garantizar el “poder” (Romano, 2010; Vásquez, 1991). La redefinición de la seguridad nacional se materializó en reformas institucionales fundamentales para el mundo de posguerra, como la Ley de Seguridad Nacional de 1947 (mediante la cual se crea la Agencia Nacional de Inteligencia, el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, etc.). Se institucionalizó así un Estado de Seguridad Nacional preparado para una guerra permanente contra la expansión del comunismo a nivel nacional e internacional (Wills, 2010; Barnett, 1974).

El discurso y la toma de decisión impulsada por el gobierno/sector privado estadounidense y las potencias occidentales al inicio de la denominada Guerra Fría (con la Doctrina Truman de 1947), busca establecer, reproducir y consolidar un consenso en torno al sistema capitalista como orden económico, político, social y cultural superior, por lo tanto, deseable y susceptible de ser impuesto por los medios más violentos, pero también

mediante las estrategias más sutiles (Said, 2004). Todo movimiento o proceso que buscara apartarse de este sistema sería considerado como una amenaza, categorizado como enemigo o potencial enemigo, subdesarrollado y/o incivilizado. El sistema internacional se configura como un sistema institucionalizado de control que sistemáticamente moldea las instituciones y estructuras de los países periféricos y limita su libertad de acción, si es que han de evitar las sanciones del sistema, ante alternativas definidas por el sistema mismo (Johnson, 1970: 114).

En este contexto, adquiere cada vez mayor evidencia quiénes definían los alcances, funciones e intereses “nacionales” estadounidenses, directamente vinculados a la noción de seguridad propia del realismo político. Se trata de una minoría privilegiada compuesta por la cúpula empresarial, de las Fuerzas Armadas y de la clase política. Charles Wright Mills (1978) bautizó a esta minoría y sus vínculos como la elite del poder. Este grupo selecto contaba con el asesoramiento directo o indirecto de una serie de intelectuales que “marcaron tendencia” en las ciencias sociales (Edward Bernays, Walter Lippmann, Walter Rostow, entre otros), destacándose la creación y legitimación del campo de las Relaciones Internacionales como una auténtica creación “americana” en el contexto de Guerra Fría (Hofman, 1991).

a) Complejo industrial militar

Parte del rol de EE. UU. como potencia hegemónica al término de la Segunda Guerra Mundial se debió al auge de su complejo industrial militar, en particular a la posesión de armas de destrucción masiva, como la bomba atómica (probadas como efectivamente mortíferas en Hiroshima y Nagasaki). Sin embargo, la Unión Soviética, pronto logró un desarrollo tecnológico similar. En esta suerte de “empate” en la carrera armamentista, adquirió un rol primordial la “seguridad política”, como estrategia para evitar la salida militar, en virtud de la posibilidad

de una “guerra total” (y de la destrucción total del planeta). Esta guerra permanente justificaba la necesidad de un complejo industrial militar en expansión, donde “un grupo de empresas que producen productos militares, oficiales militares de alta jerarquía y miembros de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno federal, se encuentran unidos por las relaciones del mercado de la red de productos militares y con una ideología común en cuanto se refiere a mantenimiento y ampliación de las fuerzas armadas de EE. UU. Y de su papel en la política norteamericana” (Melman, 1972).

Con ella, adquirieron vitalidad la “guerra política” y la “guerra psicológica” para la legitimación del orden capitalista y contención de la expansión comunista, como estrategias diferentes (o complementarias) al uso de la fuerza militar directa.

b) Guerra psicológica

La guerra psicológica formó parte de esta mutación hacia un “Estado de Seguridad Nacional” en el que se legalizó el secreto por medio de una serie de instituciones y mecanismos que habilitaron al Estado a ocultar sistemáticamente información a la población (Wills, 2010). Este proceso se condensa en buena medida en la Ley de Seguridad Nacional de 1947, que permite la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia (CIA) y el Departamento de Defensa estadounidenses. La guerra por “los corazones y las mentes” constituyó uno de los pilares contra el avance soviético, “la Cuarta Área del esfuerzo nacional en relaciones exteriores” (Rostow, 1962). Vale aclarar que esta guerra centrada en el *poder blando* compuesto por una apuesta a la propaganda, la diplomacia, el intercambio estudiantil, la asistencia para el desarrollo, desde su inicio estuvo articulada a las intervenciones militares (*poder duro*). Según documentos desclasificados, en el marco de la guerra psicológica, se podía recurrir tanto a operativos abiertos como encubiertos.

Con respecto a los primeros, se trataba de “programas de información designados para facilitar el desarrollo de un entendimiento informado e inteligente a nivel nacional e internacional en lo referido al rol y el progreso de Estados Unidos en cuanto a los lineamientos de guerra, sus acciones y las metas del gobierno” (Foreign Relations of the United States 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Doc. 274). Pero la guerra psicológica fue especialmente librada por medio de operaciones encubiertas, que “son aquellas actividades conducidas o financiadas por este gobierno contra Estados o grupos extranjeros hostiles, o a favor de Estados o grupos amigables, que se planean y ejecutan de modo tal que el gobierno estadounidense no aparece como responsable, a los fines de poder desentenderse de tales hechos y personas. Estas operaciones pueden incluir cualquier tipo de acción encubierta vinculada a: propaganda, guerra económica, acción preventiva directa incluyendo sabotaje, anti-sabotaje, medidas de demolición y evacuación, subversión en contra de Estados hostiles, incluyendo asistencia a movimientos insurgentes, guerrillas y grupos de refugiados, así como el apoyo a grupos anticomunistas locales en países que estén amenazados por el comunismo en el mundo libre” (Ibid).

3. Poder blando y poder duro en la política exterior hacia la periferia: asistencia para el desarrollo y contrainsurgencia

Debe recordarse que la guerra fría no fue fría en territorio de la periferia, o el denominado “tercer mundo”, naciones “subdesarrolladas”, etc. En la disputa Este-Oeste, se hizo evidente el avance Norte-Sur, como componente fundamental de la expansión del

capitalismo en la posguerra. Esta expansión se llevó a cabo por medio de diferentes dinámicas, destacando la asistencia “para el desarrollo” El Plan Marshall de asistencia para la recuperación de Europa tuvo una suerte “réplica para el Tercer Mundo” en el “Punto IV” de Truman. Se llamó así porque era el cuarto de cuatro nuevas proposiciones del presidente Truman (21 de enero de 1949) para alcanzar la “paz y la libertad”, orientado a: proporcionar a los “países menos desarrollados” tecnología y administración, detener el comunismo en el tercer mundo, salvaguardar las inversiones extranjeras de EE. UU. y aumentar la producción de materiales estratégicos (Pollard, 1990).

a) Ejemplo: asistencia para América Latina

La política exterior de EE. UU. hacia espacios periféricos adquirió particular importancia e importantes giros a partir del triunfo de la Revolución Cubana. Era inminente evitar un efecto dominó en la región y a nivel mundial. La amenaza comunista abarcó un espectro cada vez más amplio: el antiimperialismo, el nacionalismo, la subversión o la insurgencia. El enemigo no solo eran los integrantes del “partido comunista” o sospechosos de actividades comunistas o con algún tipo de vínculo con las potencias comunistas, sino todos aquellos individuos, grupos, organizaciones que cuestionaran el orden capitalista internacional (sea en sus aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, etc.). La amenaza incluía tanto acciones políticas concretas (creación de partidos políticos, movimientos guerrilleros, organizaciones sindicales, programas de gobierno, grupos de acción cultural, social de base, etc.) como manifiestos, comunicados, encuentros, prensa, piezas literarias, etc. Toda acción o manifestación en contra del orden instituido debía ser combatida. La asunción de gobiernos cívico militares dictatoriales y represores fue bienvenida y apoyada por el gobierno/sector privado estadounidense (González Casanova, 1979).

En este escenario, el gobierno de Kennedy fomentó la expansión de la economía estadounidense como antídoto contra el avance del comunismo internacional. Esta expansión debía contribuir a un “cambio gradual” en las sociedades “atrasadas” que mejorara de algún modo las condiciones de vida, evitando a toda costa cambios radicales o revolucionarios. En este esquema se lanzó la Alianza para el Progreso, bajo el paraguas de una nueva Ley para la Asistencia Extranjera (Foreign Assistance Act, 1961) que constituyó el cuerpo normativo por medio del cual se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, hoy USAID) que unificó la mayor parte de los programas de asistencia para el desarrollo.

En continuidad con el Punto IV, los programas de asistencia en salud, educación e infraestructura se articularon con proyectos de asesoramiento y desarrollo del sector primario-exportador. Un ejemplo es el proceso de la denominada “Revolución Verde”, impulsada por el gobierno y el sector privado de EE. UU. para mejorar la productividad del campo en la periferia, según patrones de producción en escala de acuerdo a las necesidades de un mercado transnacional en expansión, consolidando las relaciones de dependencia tecnológica (Delgado y Romano, 2013).

b) El brazo militar de la asistencia

Terminada la Segunda Guerra Mundial, en las discusiones sobre el tipo y la cantidad de asistencia militar que debía brindarse a América Latina, una de las propuestas desde el Departamento de Defensa y los jefes del Estado Mayor Conjunto, fue la de “estandarizar” las fuerzas armadas a nivel continental, como parte de las obligaciones contraídas en el TIAR. Esta estandarización pretendía lograr una homogeneidad en cuanto a entrenamiento, cantidad, tipo de armas y rol de las FFAA a nivel continental. Implicó la injerencia en asuntos de las fuerzas armadas de otros países, al definir la cantidad y el tipo de

armas y entrenamiento que deben recibir los militares. De hecho, esto era asumido por el mismo Departamento de Estado, que advertía que una de las consecuencias de este plan era que Estados Unidos podría ser acusado de “intervenir en asuntos internos de otros países. Estados Unidos no puede dictar a los países Latinoamericanos en asuntos tan cercanos a la independencia soberana como es la defensa nacional” (FRUS, 1950. Vol. I: 618). Este es el antecedente de la “estandarización masiva” que se dio a partir de los ’50, que junto con la influencia francesa proveyó de los lineamientos básicos para la Doctrina de Seguridad Nacional implementada en varios países de América Latina.

La estandarización logró hacerse operativa, en parte, gracias a los programas de asistencia militar implementados mediante la Ley para la Seguridad Mutua (1952) que respaldaba a su vez la inversión de las empresas de EE. UU. en el exterior (Morray, 1970). En este tipo de leyes puede observarse la articulación entre pautas y lineamientos para la seguridad hemisférica (incluido el acceso a materiales estratégicos y combustibles) y una determinada noción de “desarrollo”, asociada a las ventajas comparativas, el libre comercio y la expansión del capital estadounidense.

Este vínculo era bastante transparente. En el Boletín Oficial del Departamento de Estado, un funcionario estadounidense aclara: “Mientras los comunistas nos acusan de que por medio de esta ayuda Estados Unidos tendrá una fuente de materiales estratégicos barata, yo respondería diciendo que la paz futura y el bienestar del mundo libre depende de un desarrollo económico *ordenado y sólido* de todos sus recursos” (Boletín Departamento de Estado, 1953, 310). Otro funcionario de trayectoria en el Departamento de Estado enfatizaba en los “errores” en los que incurrían aquellos gobiernos que intentaban políticas de tendencias proteccionistas o nacionalistas que obstaculizaban la expansión de la economía estadounidense: “El desarrollo de una conciencia nacional y del orgullo nacional han

resultado, frecuentemente, en un trato discriminatorio para el capital extranjero. La legislación laboral, de impuestos, leyes sobre la nacionalidad de la propiedad, han funcionado arbitrariamente y a veces retroactivamente en contra de la inversión estadounidense. La nacionalización, los levantamientos políticos, y la guerra, han resultado en expropiaciones sin la compensación adecuada u otros tratamientos injustos para inversores estadounidenses y extranjeros en general. Finalmente, la inestabilidad del mundo ha sido uno de los factores que ha operado para mantener los capitales de Estados Unidos al interior de sus fronteras” (Boletín Departamento de Estado, 1949, 374).

Esta tendencia, que ya se venía experimentando en varios países de América Latina, se consolidó con la revolución cubana. El triunfo en Cuba fue un parte aguas en la política estadounidense que reforzó su componente “estabilizador” ¿La estabilización de quiénes o contra quienes? El peligro era el “despertar popular y la política de masas”, la participación política, la organización y aplicación de alternativas posibles. Había que evitara toda costa cualquier contagio revolucionario, incluso a costa de la democracia liberal (que sería “sacrificada” si no era posible “arreglar” las elecciones), y más aún, a costa de las democracias “reformistas” que eran una amenaza en sí mismas, pues de un modo u otro planteaban la inclusión política y económica apelando a los “valores occidentales”.

Para obstaculizar estos procesos, la articulación de asistencia militar y material para la contrainsurgencia fue clave. En el marco de la Alianza para el Progreso, se sugería que la AID, el Departamento de Defensa y la CIA diseñaran un programa conjunto definiendo las armas, tácticas y fuerzas para el control de revueltas violentas, así como “los medios para asegurar los stocks adecuados de equipos con la finalidad de controlar la insurgencia y especificar la forma de proveer las armas apropiadas para la policía”. También coordinarían esfuerzos para desarrollar la “inteligencia” en

países latinoamericanos, particularmente lo referido a intercambio de inteligencia, personal de investigación policial, entrenamiento y equipamiento técnico. A esto se sumaría un programa para la formación y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas y policiales sudamericanas, coordinado por el USIS (la Agencia Estadounidense para la Información), el Departamento de Defensa y la AID. La AID quedaba encargada de coordinar con el Departamento de Defensa programas de acción cívica que contribuyeran a la seguridad interna, incluyendo, en algunos casos, el reconocimiento de un aumento en los estándares de vida de los militares, de acuerdo a las necesidades económicas y sociales (FRUS, 1961-1963. Vol XII. Doc. 90).

La “acción cívica” por parte de las FFAA era fundamental: se esperaba que el progresivo involucramiento de las FFAA en actividades relativas a la población contribuyera a generar un reconocimiento y legitimidad en la sociedad. El Departamento de Estado hacía énfasis en la necesidad de que las FFAA hicieran un mayor esfuerzo para promover el desarrollo económico y social, “[p]ara aumentar las capacidades de las fuerzas de seguridad local, para enfrentar amenazas a la seguridad interna, las subvenciones para la asistencia militar cumplirán un doble propósito. Parte de la asistencia consistirá en herramientas y maquinarias de construcción que aumenten la capacidad de las fuerzas de seguridad para participar más activamente en el desarrollo económico y social contribuyendo de esta manera a achicar la brecha que históricamente ha dividido a las fuerzas de seguridad de estas naciones, del resto de la sociedad” (FRUS, 1961-1963. Vol. XII. Doc. 89).

Las acciones cívicas se sumaban a una serie de actividades contrainsurgentes, incluidas las militares, paramilitares, políticas, psicológicas o sociológicas vinculadas a la idea del crecimiento económico (Fox, 2001: 44). Así, la función contrainsurgente

de las fuerzas de seguridad se combinó con la asistencia para el desarrollo. Un ejemplo concreto es el de Guatemala a inicios de los '60, donde la mayoría de los programas de la Alianza para el Progreso se destinaron a promover el desarrollo rural, incluyendo la acción cívica, proyectos de alfabetización, entrenamiento de líderes rurales, construcción de viviendas y un “Fondo Especial para el Desarrollo” para financiar la construcción de escuelas, caminos y pozos de agua en comunidades rurales. A la vez, los créditos de la AID se destinaron a aumentar el número de policías y a garantizar la presencia de “boinas verdes” en el país.

4. Los setenta: comisión trilateral, inauguración neoliberalismo

El orden de posguerra, de los acuerdos de Bretton Woods, parecía desplomarse en los setenta. Un síntoma de esa debacle fue la crisis del petróleo y la consiguiente crisis del dólar. Las potencias occidentales presenciaban el “fin” de la prosperidad de posguerra, “la crisis de la democracia” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Pero parte de la elite transnacional venía trazando un camino a seguir que resultó efectivo: la implementación de un orden neoliberal como única alternativa posible. Las premisas de Von Hayek se popularizaron en el círculo selecto del Club de Bilderberg, y parte de sus integrantes notaron que había que acelerar algunos procesos antes de que “Occidente” perdiera solidez frente al comunismo (aunque esto implicara dejar fuera del “progreso” a las mayorías de la periferia y a buena parte de la población de los países centrales). David Rockefeller, integrante de una de las familias más influyentes en el gobierno estadounidense desde inicios del siglo XX, organizó la Comisión Trilateral para fundar un Nuevo Orden Mundial, anticipando la desarticulación del bloque soviético.

En los primeros documentos de dicha comisión integrada por representantes del sector privado de EE. UU., Europa y Japón, a inicios de los '70, se ponen en evidencia los “problemas” del momento y aquellos que serán incluidos en la definición de seguridad (y amenaza) luego de la desarticulación del bloque soviético: la inestabilidad monetaria y el flujo comercial, la cuestión energética (en particular lo relativo a los países de la OPEP); la cooperación internacional, las relaciones “Norte-Sur”; lo relativo a la “democracia”, la cuestión de las *commodities*, la “necesaria” reforma de las Instituciones Internacionales, etc. (The Trilateral Commission, North America Records: 1-20).

Al mismo tiempo, desde el gobierno estadounidense, se advertía sobre algunas “nuevas amenazas”: el problema de la superpoblación mundial y el modo en que esto afectaría a los flujos migratorios, y lo más preocupante, la disponibilidad y acceso a hidrocarburos, esenciales para la “seguridad” de las potencias occidentales (Kissinger, NSSM 200, 1974). A esto se sumó el problema de las drogas, advertido por Nixon frente al estrepitoso aumento del consumo en EE. UU. a raíz del desastre generado por Vietnam en la sociedad estadounidense. También se alertó sobre la incipiente amenaza del “terrorismo”. La sanción de la Ley para la Vigilancia de Inteligencia Internacional (FISA, Foreign Intelligence Surveillance Act, uno de los antecedentes de la Ley Patriótica de 2002) en 1978 y las posteriores directivas del gobierno de Reagan que asociaron el anticomunismo al terrorismo, fueron solo la antesala de la guerra contra el terrorismo global tras el ataque a las Torres Gemelas en 2001 (Stone y Kuznik, 2012: 288).

El golpe al gobierno de Salvador Allende en Chile, la vía democrática al socialismo, con el visto bueno y la intervención estadounidense, inauguró el ciclo de economías neoliberales a nivel mundial (el paradigma de los Chicago Boys), como “solución” frente al desgastado modelo bienestarista, que fue

prácticamente enterrado por los gobiernos neoconservadores de Thatcher en el Reino Unido y Reagan en EE. UU.: *There Is No Alternative*. El neoliberalismo se impuso como único sistema posible e incluso “deseable”.

5. La caída del muro. El “fin de la historia” y la reorganización del sistema internacional

A la implosión de la Unión Soviética le siguió una postura “triumfalista” de los Estados centrales de Occidente, sintetizada y justificada en concepciones como las del “fin de la historia”. El nuevo orden mundial, que ya se venía organizando hacía décadas, se institucionalizó y consolidó. La economía y la política serían orientadas por la democracia neoliberal (sin obstáculos significativos): “la democracia de Estados Unidos y su seguridad dependen de la capacidad para expandir este régimen político al resto del mundo” (Berkowitz, 2004).

En este contexto, la Comisión Trilateral jugó un rol fundamental en la (re)definición de las nuevas amenazas. Ante la desaparición del antiguo enemigo común, otros problemas se revelaron como urgentes para garantizar la seguridad de los Estados y del sistema internacional: las migraciones, el cambio climático, el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza (Kissinger, 1992: 6-7; Maull, 1992: 19). Muchas de ellas siguieron asociadas, sin embargo, al viejo y ambiguo enemigo: el nacionalismo, el antiimperialismo, la subversión y la insurgencia (que no desaparecieron con la desarticulación del bloque soviético, porque en muchos casos, eran preexistentes al bloque comunista).

En este contexto, tuvo especial lugar el internacionalismo liberal y la utilización de conceptos como “poder blando”, “poder

inteligente” o “diplomacia pública” (Armitage y Nye, 2007, Nye 2004) –que no tardaron en mostrarse como eufemismos de estrategias típicas de guerra psicológica y políticas utilizadas durante la Guerra Fría. Se habló cada vez menos de guerra y más de “intervenciones”. Lo concreto es que esas intervenciones, calificadas como “humanitarias”, por ejemplo, buscaron cumplir con objetivos similares a los planteados durante la Guerra Fría: acceso a recursos energéticos, materiales estratégicos, cambio de régimen, etc. en nombre de la seguridad, la libertad y la democracia (Chomsky, 2004).

6. Ataque a las Torres Gemelas: actualización discurso del enemigo global

La fachada de un mundo en paz y estable (que en los hechos era otra cosa: un mundo con disputas geopolíticas por recursos estratégicos, guerras económicas, tensiones diplomáticas y guerras convencionales pero limitadas en espacios periféricos) se desplomó con el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. A partir de ese momento, volvió a la palestra el concepto “hobbesiano” de seguridad: la amenaza, volvía a ser catalogada como global. Todos podemos ser víctimas, en cualquier lado, en cualquier momento, de un ataque terrorista. Se legaliza el control “total” en resguardo de la seguridad nacional (ver: Ley Patriótica de Estados Unidos, 2002). Se orquestó una combinación entre guerra preventiva y guerra contra el “terrorismo global”, orientada en última instancia por los intereses de las compañías estadounidenses en el petróleo de Medio Oriente (Lacoste, 2008: 46-50). Esta guerra constituyó la base que legitimó la imposición acelerada e impune del

neoliberalismo como orden (aparentemente) opuesto al tipo de organización política, económica, social y cultural propicio para el terrorismo (Chomsky, 2004).

a) Tensión con gobiernos no alineados a EE. UU.

El rol hegemónico de EE. UU., no fue aceptado por otros poderes emergentes, como los integrantes de los BRICS, con una Rusia en claro ascenso y China como potencia económica en disputa directa con EE. UU. A esto se sumaron varios gobiernos de América Latina que cuestionaron el histórico rol imperial de EE. UU. en el continente. En continuidad con los objetivos del Movimiento de Países No Alineados, algunos gobiernos de la periferia (en particular algunos de América Latina, como Cuba, Venezuela, Bolivia) reclaman la existencia de otros problemas, que no son de “seguridad”, pero que sí son prioritarios para estos países y que suelen ser puestos en un segundo plano por la comunidad internacional: pobreza, desigualdad, analfabetismo, desempleo, hacinamiento urbano, dependencia cultural. Muchos de estos países reclaman un rol central para el Estado en la intervención de la economía para resolver estos problemas estructurales. Reclaman soberanía política, cultural, alimentaria, etc., frente al avance implacable del neoliberalismo (Borón, 2012). Reclaman un paso de las doctrinas de seguridad a doctrinas de defensa en sintonía con políticas de justicia social y derechos humanos. Un ejemplo ha sido el intento de la Unión de Naciones Suramericanas de articular una nueva doctrina de defensa para la región a través del Consejo de Defensa Suramericano, independiente de la planteada por EE. UU., con la cual se discute particularmente la “guerra contra las drogas” (UNASUR, 2009). Pero la mayoría de las iniciativas que cuestionan el orden internacional son desdeñadas cuando no rechazadas por los Estados centrales, que se erigen como los únicos capaces de poner las

reglas (aunque además se arroguen la potestad de no cumplirlas), máxime en lo referido a seguridad (Guimaraes, 2004).

b) La guerra por otros medios: sanciones económicas

Frente a los gobiernos y Estados que cuestionan la premisas económicas, políticas y de seguridad planteadas por EE. UU. de modo bilateral o multilateralmente, EE. UU. ha marcado una línea (que determina quiénes son enemigos y quienes no) a través de la guerra económica materializada en la aplicación de sanciones. Estas sanciones implican el corte o recorte de relaciones comerciales y financieras con un determinado país debido a que representan una amenaza para la seguridad nacional estadounidense, como: Irán, Cuba, Corea del Norte, Irak, etc. (Masters, 2017). Entre los objetivos de las sanciones destaca el orientado a dañar la imagen de un líder político, de un gobierno, minar la estabilidad política y económica de un Estado, según lo sugirió Haas a finales de los ‘90. Este paladín del internacionalismo liberal, Richard Haas, advirtió ya en aquel momento sobre la inconveniencia de abusar de las sanciones, pues parecían inefectivas para “castigar” al verdadero enemigo (gobernantes o funcionarios de gobiernos que se oponen a las reglas impartidas desde Washington) aduciendo que en cambio, estas medidas terminaban por afectar más a la población en general, sin garantizar el logro esperado: el cambio de régimen (Haas, 1998).

Desde esa perspectiva de la justicia liberal, el objetivo es que las sanciones castiguen “solo a los culpables”, pero de ningún modo se cuestiona cómo y por qué son clasificados como culpables, a la vez que naturaliza el sistema de dominación implícito en estas decisiones y prácticas. La preocupación es lograr sanciones más “eficientes” y para ello crearon las “sanciones inteligentes”. A las anteriores sanciones de amplio espectro, como el caso del embargo a Cuba, se agregan otras “focalizadas”, orientadas a bloquear transacciones con una persona, grupos o empresas

determinadas. Desde el 11 de septiembre de 2001 se ha dado un giro hacia este tipo de medidas para “minimizar los daños a civiles” y en general son manejadas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del departamento del Tesoro (OFAC, siglas en inglés). La OFAC va actualizando los integrantes de una “lista negra” de más de 6000 personas, entidades, empresas, grupos etc., conocidos como Nacionales Especialmente Designados, cuyos bienes son bloqueados. El objetivo es que ciudadanos estadounidenses, incluyendo empresas y sus filiales en el exterior, no puedan realizar transacciones con las personas, empresas, grupos, etc. de esa lista (Romano, García y Tirado, 2017).

Lo cierto es que aunque las sanciones sean “focalizadas” los pueblos cuyos gobiernos o funcionarios entran en lista de los indeseables, son catalogados como “víctimas” de un poder dictatorial, sin importar que ese pueblo haya elegido a ese gobierno, además de reproducir como algo natural las relaciones centro-periferia, en las cuales el gobierno del país central “sabe” lo que “es bueno y deseable” para el país periférico. Esto se da en una guerra que excede el plano de lo meramente “económico” (comprendido desde el tecnicismo liberal), o dicho de otra manera, forma parte de una guerra por los recursos, los corazones y las mentes, que articula aspectos geopolíticos fundamentales con las bases de la guerra psicológica.

Es por ello que las sanciones económicas nunca aterrizan en solitario, sino que requieren de consentimiento a nivel nacional e internacional. Se lanza entonces una campaña diplomática destinada a sumar aliados contra el país “enemigo” pues a mayor cantidad de aliados, mayor legitimidad de las sanciones y aislamiento del país damnificado. Pero lo anterior no tiene alcance sin la prensa y redes sociales cuyo rol es fundamental en el momento previo a las sanciones y al momento de su aplicación, cuando se busca instalar/reforzar la concepción/percepción de que el gobierno de turno (y sus funcionarios) es criminal, corrupto, ineficiente, que abusa de su gente, que no

sabe cómo hacer las cosas. Cuando se logra el clima para que no queden dudas sobre la necesidad de las sanciones, los medios y redes sociales refuerzan la concepción de que “la culpa” de la situación la tiene el gobierno de turno y que podría evitarle el malestar a su pueblo si decide renunciar y dar por terminado el mandato; además de deslizar que los EE. UU. presionan de esta manera para evitar daños a la población –a diferencia de lo que podría suceder en caso de una intervención armada. En términos generales, las sanciones contribuyen a instalar o reforzar un sentido común sobre quiénes son los que tienen la potestad para definir quiénes otros son los “criminales”, el “enemigo”.

c) Ciberseguridad, ciber Sanciones y ampliación del complejo industrial militar

Tal como se observa en el caso de las sanciones económicas, herramientas por excelencia del poder blando, es claro que gran parte de su “efectividad” obedece al poder duro (militar) que las respalda. Esta es la esencia del expansionismo estadounidense desde el siglo XIX: zanahoria y palos; política de puertas abiertas para el comercio y presencia directa o indirecta de sus FFAA en esos territorios; políticas gubernamentales orientadas a garantizar, incluso por medio de intervención militar, los intereses de las compañías estadounidenses en el exterior (Barnet, 1974). Este es el universo del complejo industrial militar, que ahora incluye a monopolios informáticos para asumir el desafío del siglo XXI: la “ciberseguridad”.

En 2015, Obama impartió un decreto contra los ciberataques: “todos los días actores malignos apuntan contra nuestras empresas, nuestros secretos empresariales y contra nuestra infraestructura fundamental, así como nuestra información sensible, muchos de estos ataques provienen desde el exterior” (The White House, 2015). La orden ejecutiva autoriza al Secretario el Tesoro, en acuerdo con el Fiscal General y el Secretario de

Estado a imponer sanciones a personas y entidades que sean identificadas como responsables o cómplices de actividades cibernéticas maliciosas que resulten en o hayan contribuido a amenazar la seguridad nacional estadounidense, su política exterior, su salud económica o la estabilidad financiera de los Estados Unidos (The White House, 2015a).

Pero la amenaza de las actividades maliciosas en el ciberespacio supera ampliamente los poderes del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial): implica de lleno a empresas de software con intereses anclados en la geopolítica global y que mantienen una estrecha y permanente relación con el establishment de política exterior estadounidense y su complejo industrial militar. Esto en parte explica por qué las propias agencias del gobierno no están obligadas a cumplir las leyes sobre esta temática.

Ya para el 2003, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) vulneraba sistemáticamente la FISA, bajo el lema de: “recolectar todo, revisar todo, saber todo, procesar todo, explotar toda la información” (Assange, 2014). En ese mismo año, Google aceptó financiamiento de la NSA por 2 millones de dólares a cambio de proveer herramientas de búsqueda rápida de datos sobre “conocimiento robado” (Assange, 2014). La relación entre empresa y gobierno se fortaleció a partir de la presunción de que el gobierno chino estaba hackeando a la empresa informática más grande del mundo. Esta colaboración adquirió entonces legitimidad y desde 2014, Google funge como articuladora entre el Silicon Valley y las empresas del Pentágono en la obtención de información, en particular la intromisión en cuentas de e-mail (que con posteriores programas como PRISM implicó el acceso a datos privados provistos por las mayores empresas de software de EE. UU. y el mundo, como Microsoft y Apple).

El potencial de esta “unión” es enorme. Google deviene en un componente esencial del complejo industrial militar estadounidense y sus intereses geopolíticos, comerciales, etc. Tal como lo define Assange, Google es “un miembro clave de la Base de

Industria de Defensa” que es definida por el Departamento de Seguridad Nacional como “el complejo industrial de alcance mundial que permite investigar y desarrollar, así como diseñar, producir, vender y mantener los sistemas de armas militares, subsistemas, componentes y partes de las necesidades militares de Estados Unidos” (Ibid). Esta alianza de intereses, que se expande a nivel global y que es una verdadera amenaza contra la soberanía y autodeterminación, los derechos de los pueblos y la naturaleza fue puesta en evidencia y “comprobada” por los múltiples documentos filtrados por Wikileaks.

Lo anterior coincide con la criminalización de Wikileaks. En 2010 funcionarios de alto rango del gobierno estadounidense catalogaron a Wikileaks como una amenaza para la seguridad estadounidense, luego de que se filtraran 90 mil archivos militares clasificados, poniendo en evidencia buena parte de las estrategias implementadas por Estados Unidos y las potencias occidentales (reunidas en la OTAN) en la guerra contra el terrorismo global (asesinatos, tortura, contrainsurgencia, chantaje, clientelismo, etc.) (BBC, 2010). La publicación de estos documentos fue rotulada por el Pentágono como un “acto criminal”, e incluso algunos funcionarios intentaron aducir que los documentos eran falsos (“pura ficción”).

Trump también emitió una orden ejecutiva en mayo 2017 para reforzar las redes federales de ciberseguridad y la infraestructura crítica: “las actividades informáticas maliciosas perpetradas o dirigidas por personas que estén parcial o totalmente fuera de los EE. UU. sigue siendo una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional, a la política exterior y a la economía de Estados Unidos (...) Por eso considero necesario continuar con la emergencia nacional declarada por el Decreto 13694 relativo a actividades informáticas maliciosas” (The White House, 2017). En febrero de 2020 comenzará a litigarse el pedido de extradición de Assange a EE. UU. donde sería juzgado como amenaza para la seguridad nacional, con al menos 150 años de prisión.

7. Guerras híbridas

La guerra híbrida puede ser considerada una continuidad y ampliación de la guerra psicológica. En la actualidad, los expertos definen las operaciones psicológicas como “operaciones planeadas para transmitir información e indicadores determinados a audiencias extranjeras para influir sus emociones, motivos, objetivos, razonamiento y, por último, el comportamiento de los gobiernos, organizaciones, grupos e individuos” (Silverberg y Heimann, 2009). A su vez, en los manuales militares se recuerda que: “Las operaciones psicológicas recomiendan y planean el tipo de acciones como desobediencia civil, mítines y manifestaciones que degradan o neutralizan la influencia hostil en las audiencias target” (Doctrine for Special Forces Operations, 1990).

La guerra híbrida incluye estos objetivos, pero es más amplia. Es una guerra que puede ser ejercida por actores estatales o no estatales que actúan “incorporando todo el espectro de modos de guerra, incluyendo todas las capacidades militares convencionales, tácticas y unidades de combate no convencionales, de acciones terroristas, caos desafiante, violencias discriminatorias, ciber-guerra, guerra financiera, mediática, etc.” (Andrei Josan, 2015). La ventaja de su uso para los actores estatales radica en pueden realizar acciones de guerra “que pueden ser en gran medida no imputables y por tanto aplicables en aquellas situaciones en las que acciones más abiertas y atendiendo a su grado de exposición, podrían generar rechazo”.

Resulta de especial interés lo relativo a la guerra mediática (incluidas las redes sociales), que junto con la financiera y económica, son guerras que se desatan de modo bastante sistemático y prolongado en el tiempo, colaborando así a su naturalización. Sin embargo, tal como hemos enunciado más arriba, no se trata de procesos “naturales”, sino que en general van orientados hacia una manufacturación de consenso a favor o en contra de personas, sectores, gobiernos, etc. El modo en que fueron utilizadas las redes

sociales en las denominadas “primaveras árabes”, generó una ola de “esperanza democrática”, proliferando la idea de que la gente, empoderada con Twitter y Facebook, podía exigir la “restauración” de la democracia, no solo en las calles, a nivel local, sino mundializando el alcance de su demanda gracias a las redes sociales, ganando legitimidad y visibilidad el reclamo (Canton, 2011). Análisis más sobrios apuntan los vínculos entre los objetivos del departamento de Estado y de Defensa estadounidenses y los procesos en Egipto, Irak y Libia (Gladwell, 2010). Los Wikileaks dieron cuenta de que personal de Google y Facebook manipuló a las “multitudes inteligentes” para direccionar las opiniones en las redes sociales a favor del “cambio de régimen” (Assange, 2014).

Otro ejemplo es el del programa ZunZuneo de twitter lanzado en Cuba (descubierto por el gobierno cubano). El programa fue creado deliberadamente por la USAID, la NED, el Instituto Republicano Internacional y la Freedom House, con el objetivo de “crear descontento social” a través de las RRSS. Según documentos del Departamento de Estado, se esperaba “que los cubanos organicen multitudes inteligentes, movilizaciones masivas que puedan disparar una primavera cubana...” (Chossudovsky, 2014).

8. La batalla ideológica y el rol de los Think Tanks estadounidenses

En el proceso de manufacturación de consenso, juegan un rol clave los think tanks. Por ejemplo, las redes sociales no tienen el poder de “actuar por sí mismas” con tanta eficacia como a veces se pretende. En la mayoría de los casos, el éxito en la difusión de noticias, opiniones, consignas, etc. se vincula a la atención brindada desde los medios de comunicación hegemónicos, a lo que también se suman los análisis realizados desde los think tanks e instituciones encargadas de publicar la “opinión experta” sobre

determinados asuntos (con el objetivo de moldear la opinión pública en determinada dirección).

Un ejemplo clave es la postura de think tanks estadounidenses especialistas en América Latina respecto de los gobiernos progresistas y la manufacturación de consenso negativo en torno a sus discursos, políticas y prácticas. Calificaciones como “populismos de izquierda”, “democracias autoritarias”, “regímenes autoritarios” o directamente “gobierno corruptos o clientelistas”, fluyeron asiduamente desde la academia y think tanks a los medios de comunicación y se fueron instalando en redes sociales y en la “opinión pública general” (negativa) en torno a estos gobiernos.

Esta batería de apreciaciones y conceptos conforma una cosmovisión que se autodefine como objetiva, neutral, apolítica y científica, que confluye en la conformación de una agenda sobre América Latina: define cuáles son los principales problemas y cómo deberían enfrentarse. Sin embargo, tras el discurso de objetividad, encontramos los intereses a los que obedece esta agenda, enquistados en una red invisible de poder integrada por instituciones internacionales, organismos no gubernamentales, empresas transnacionales y gobierno, trayectorias de grupos y personas que con sus prácticas contribuyen a (y garantizan) reproducción de un sistema cada vez más desigual y polarizado. Algunos ejemplos son los informes, publicaciones y declaraciones en la prensa y redes sociales de miembros de la Brookings Institution, el Wilson Center, el Council on Foreign Relations, el Inter-American Dialogue o la Washington Office on Latin America (Romano, García Fernández y Lajtman, 2018).

9. Trump: política e ideología

Antes de las elecciones, Zizek afirmaba que “Hillary es peor [que Trump], puesto que hace que el no cambiar nada parezca deseable” (Página 12, 13 noviembre, 2016). El ejemplo más

concreto de esta lucha por mantener el *statu quo* es el rol jugado por los medios hegemónicos y su crítica a Trump, que se apun-tala en un discurso de lo políticamente correcto que oculta el hecho fundamental de que no solo no cuestiona el sistema sino que busca salvarlo tal y como está.

Siguiendo el planteo elemental gramsciano, entendemos que la ideología dominante se realiza y reproduce especialmente en la sociedad civil a través de la hegemonía, permitiendo que la concepción de mundo de la clase dominante devenga en sentido común (Portelli, 1988). Desde los medios hegemónicos, desde el propio establishment y considerando la campaña del mismo Trump, se instaló la idea de que existe una real disputa entre las concepciones de mundo –el sentido común– de Hillary y Trump. Esto es exacerbado en el momento actual de *impeachment* al presidente. Esa es la premisa (errónea) de la que derivan el resto de las argumentaciones. Lo real es que tanto Hillary como Trump forman parte de la cúpula de la clase dominante, de una minoría privilegiada (en EE. UU. y el mundo) (Wright Mills, 1978; Miliband, 1991). Sin dudas existen divergencias en cuanto a lineamientos políticos o incluso económicos entre ambos, pero en ninguno pone en duda –al menos– las siguientes premisas: a) que el capitalismo es el sistema deseable y necesario; b) que el Estado debe estar al servicio del sector privado; c) que Estados Unidos es una potencia mundial y debe conservar ese liderazgo.

La función de esta supuesta contradicción entre Demócratas y Republicanos, del supuesto antagonismo absoluto entre Obama o Hillary y Trump, es circunscribir el debate a los límites dados por el capitalismo y la democracia neoliberal: no se pueden pensar alternativas (Zizek, 2003), constituyendo un claro indicio del triunfo de la ideología. En este panorama, Trump contribuye a legitimar aún más el *statu quo*, mediante su propia deslegitimación, al reforzar la idea de que no hay alternativa moralmente aceptable al neoliberalismo. No hay desvío posible, ni siquiera se permite un “tímido” intervencionismo, como el propuesto

por Sanders —contra quien los medios hegemónicos, tributarios de Hillary también, desataron una feroz campaña en 2016.

¿Y por qué el consenso a favor de Hillary? Lo que defendían (y defienden) los medios hegemónicos al apoyar el “modelo” Hillary, es el “nuevo espíritu del capitalismo” (Zizek, 2011: 38) asentado en un “cómodo consenso democrático” (Zizek, 2016). Un capitalismo de clase media profesional; filantrópico, creativo, abierto a los jóvenes emprendedores, de los *millennials*, receptor de nuevas ideas, defensor de la libertad (para consumir) y los derechos culturales (escindidos de lo político y la condición de clase); el capitalismo de las Conferencias TED. Este “modo de vida” como modelo de éxito, fue especialmente promovido por *joint-ventures* como la conformada entre la Fundación de la Familia Clinton y la Fundación de Bill & Melinda Gates (patrocinio de emprendedores, eventos filantrópicos, programas de asistencia focalizada, etc.).

Pero el hecho es que, desde ese sentido común (que transpira a diario el New York Times), estar en contra de Trump, no implica una posición progresista, sino que puede resultar lo contrario: estar a favor del libre comercio, los acuerdos asimétricos, las condiciones denigrantes de la fuerza de trabajo, la justificación de intervenciones en el extranjero y las guerras, la criminalización de propuestas alternativas al neoliberalismo, etc. El discurso políticamente correcto, los buenos modales y las intenciones de la gestión Obama resultaron efectivos para legitimar decisiones que en los hechos contradecían lo dicho, alcanzando insospechados niveles de cinismo (cinismo comprendido como uno de los escenarios posibles de la ideología hegemónica, Zizek, 2011:46).

Todo lo anterior confluye en un escenario que puede ser calificado como “pospolítico”, por distanciarse de los lugares comunes, los íconos y significados que identificaron a “la política” y “lo político” hasta la desarticulación del bloque soviético. Lo político en tanto “espacio donde la contestación y compromiso

es paulatinamente colonizado por la política, entendida como un mecanismo tecnocrático y procedimientos de consenso que operan en el marco no cuestionado de la democracia representativa, las economías de libre mercado y el liberalismo cosmopolita” (Wilson y Swyngedow, 2015: 6).

Trump, desde la derecha, irrumpe en este panorama, pretendiendo alterar ese consenso sobre el libre mercado y el liberalismo cosmopolita. Así, Trump ha sido erigido simbólicamente como lo opuesto: un nacionalista proteccionista y un conservador retrógrado. Voces como la de Fukuyama (2017:8), afirman que ganó porque hoy por hoy el problema “de la clase” (de la clase trabajadora) supera en EE. UU. la cuestión étnica, de género, etc. Así, nada menos que el adalid del fin de la historia, que intentó enterrar por completo las nociones asociadas al mundo de la Guerra Fría (y enterrar cualquier alternativa frente al capitalismo neoliberal), nos confirma que “la cuestión de la clase” no fue resuelta. Y con este retorno de la clase, se abre también un retorno a “lo político” desde el conflicto (la figura de Trump misma despierta conflicto) desafiando la hegemónica y siempre edulcorada preferencia liberal de identificar lo político con “el funcionamiento adecuado del status quo” (Wright Mills, 1961: 104).

Cuando Trump se perfiló como el candidato republicano, el primer concepto difundido por los medios hegemónicos y think tanks fue el de “populista” y se procuró asociarlo al “populismo latinoamericano” en un discurso apocalíptico no solo repleto de prejuicios con respecto a los gobiernos progresistas, sino de absoluto desconocimiento sobre lo que sucede “en los hechos” al sur del Río Bravo. No obstante, funcionó como marca anti-Trump. Luego de su triunfo en las elecciones presidenciales, el populismo se combinó con la amenaza del proteccionismo, en tanto “antagonista” de los valores democráticos. A esto se suma un discurso centrado en la confrontación: Trump “se da el lujo” de poner en palabras y hacer evidente el racismo y clasismo que

atraviesa a la sociedad estadounidense hace siglos o décadas, para horror de aquellos que preferían encubrirlo con discursos políticamente correctos pero que en los hechos impidieron cualquier proceso destinado a modificar esta situación.

El hecho es que, tal como están las cosas, nada de lo que diga/haga Trump y nada de lo que dijo/hizo Obama cuestiona seriamente las bases del capitalismo estadounidense y del sistema electoral y burocrático que lo legitima. Eso es lo que la prensa hegemónica no publicará. Como apuntan Chomsky y Herman (2000: 15): "...incluso cuando la controversia de las elites acerca de cuestiones tácticas está en pleno apogeo, quedan excluidas de los medios de comunicación las opiniones que ponen en cuestión las premisas fundamentales". La exclusión/imposibilidad de cuestionar las premisas del capitalismo y de la democracia es en sí mismo profundamente anti-democrático, pues destierra la posibilidad misma de "lo político".

10. Balance: EE. UU. en el nuevo escenario geopolítico mundial

En los últimos dos años, dos de los think tanks más influyentes en cuestiones de relaciones exteriores recomendaron a la Casa Blanca y al Congreso reactualizar la guerra política (concepto e idea de guerra asociada al soft power elaborado a inicios de la guerra fría como se enuncia al principio de esta clase). Se postula como estrategia más conveniente para recuperar hegemonía a nivel internacional, en un escenario geopolítico que apunta hacia la multipolaridad, caracterizado por el debilitamiento de la hegemonía estadounidense, sumado al ascenso o resurgimiento de potencias como China y Rusia, que no solo se enfrentan por mercados, sino que postulan una disputa político-ideológica y política en desarrollo científico y poder militar, acompañada

por un significativo proceso de rearme. Al protagonismo de la economía china se suma el de la India, mientras algunas de sus principales alianzas estratégicas, tanto regionales (Organización para la Cooperación de Shanghái) como mundiales (BRICS), dan cuenta de un nuevo momento en que los países de la "periferia" cobran mayor protagonismo en detrimento de viejas potencias centrales como Europa.

Esto repercute en un cuestionamiento y pérdida de legitimidad de las agencias multilaterales de posguerra. La tríada de poder EE. UU.-UE-Japón va ampliándose en un sistema internacional que muestra la obsolescencia de las instituciones emanadas de la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de renovación de mecanismos como las Naciones Unidas para adaptarlos a la realidad política y económica del siglo XXI. Si bien las potencias en ascenso no rechazan el orden internacional (solo se muestran selectivas a la hora de participar), apuestan por crear otro orden más favorable a sus intereses a largo plazo.

Ante esta situación adversa para Estados Unidos (EE. UU.), el relato que se intenta instalar es el de una nueva Guerra Fría, o una Guerra Fría recargada (porque existen nuevas tecnologías y nuevas amenazas). A pesar de las enormes diferencias del escenario actual con el de posguerra, tiene sentido para EE. UU. recuperar este relato, pues rescata un sentido común que define al Modo de Vida Americano como el mejor, en contraposición a otros modelos, y se alimenta el anticomunismo (asociado a cualquier alternativa al neoliberalismo). Se activan una serie de supuestos y prejuicios que no alcanzaron a ser revisados ni elaborados por las sociedades occidentales.

Hoy más que nunca, la geopolítica es disputa real y material por recursos, mercados y territorios que requiere de un relato que lo legitime (Dalby, 2008; y Agnew, 1992). Como hemos apuntado, la propaganda es históricamente parte de la guerra, principal componente de la guerra psicológica y hoy se reactualiza en el ámbito de la llamada "posverdad". Es cada

vez más difícil distinguir entre lo que sucede y lo que se dice o calla sobre lo que sucede. Y el relato con fuerza de verdad (considerado como verdadero) suele ser el pronunciado por

voces expertas y medios de comunicación concentrados más redes sociales, desde países centrales y sus grupos de poder hacia la periferia (Mattelart, 2002).

11. Bibliografía

- Armitage, R. y Nye, J. (2007) “CSIS Commission on Smart Power. A smarter more secure America”, *Center for Strategic & International Studies*, Washington DC.
- Andrei Josan, C. (2015) “Hybrid wars in the age of asymmetric conflicts”. *Review of Air Force Academy*. N°1, Vol 28.
- Assange, J. (2014) “Google is not what it seems”. Disponible en: <https://wikileaks.org/google-is-not-what-it-seems/>
- Barnet, R. (1974) *Guerra perpetua: Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de Estados Unidos*. México: FCE.
- BBC (26 julio 2010) “US says Wikileaks could ‘threaten national security’”. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-10758578>
- Berkowitz, P (2004) “Why liberal democracy in America depends on promoting liberal democracy abroad” en *The War on Terror, Bush and the Liberal Tradition*. Hoover Institution. <http://www.hoover.org/publications/digest/3043131.html>
- Boletín Departamento de Estado, 1953, Office of Public Communication; United States. Dept. of State. Office of Media Services Volume: v. 28, Jan- Mar, p.310.
- Boletín Departamento de Estado, 1949, United States. Dept. of State. Office of Public Communication; United States. Dept. of State. Office of Media Services Volume: v. 21, Jul- Sep, p. 374.
- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires, Argentina: Luxemburg.
- Canton, Ph. (2011). Social media and the Arab Spring: an analysis of strategic geopolitical impact and the implications for the future. *Institute for Global Futures*.
- Crozier, M., Huntington, P. y Watanuki, J. (1975) *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

- Chomsky, N. (2004) *Hegemonía o supervivencia. El dominio mundial de Estados Unidos*. Bs. As.: Norma.
- Chomsky, N. y Herman, E. (2000). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Crítica.
- Chomsky, N. y Herman, E. (1979) *The Washington connection and third world fascism. The political economy of human rights, Vol 1*. Boston: South End Press.
- Chossudovsky, M. (5 abril 2014). Social Media and the Destabilization of Cuba: USAID's Secret "Cuban Twitter" Intended to Stir Unrest. *Global Research*. Recuperado de <https://www.globalresearch.ca/social-media-and-the-destabilization-of-cuba-usaids-secret-cuban-twitter-intended-to-stir-unrest/5376720>
- Dalby, S. (2008) "Imperialism, domination, culture: the continued relevance of critical geopolitics" *Geopolitics*, vol. 13, n° 3, 413-436, Routledge.
- Delgado Ramos, G. y Romano, S. (2013) *Medio ambiente, fundaciones privadas y asistencia para el desarrollo en América Latina*. México: CEIICH, UNAM.
- Doctrine for Special Forces Operations (1990) *Field Manual*. Department of the Army, Washington. Recuperado de <https://archive.org/details/milmanual-fm-31-20-doctrine-for-special-forces-operations>
- Fox, Carlton (2001) *The U.S. Army School of the Americas and U.S. National Interests in the 20th Century*, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- FRUS 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Doc. 274. Draft Report by the National Security Council , 12 mayo 1948. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945-50Intel/d274>
- FRUS, 1950. National security affairs; foreign economic policy, Vol I, Paper prepared by the Policy Planning Staff, Washington September 20, 1949, p. 618 <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1950v01>
- FRUS Kennedy Administration 1961-1963. American Republics. Vol XII. Doc. 90. Report and recommendations of the Washington Assessment team on the Internal Security Situation in South America. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12>
- FRUS Kennedy Administration 1961-1963. American Republics. Vol. XII. Doc. 89. Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Kennedy. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12>
- Fukuyama, F. (2017) "¿Deterioro o renovación de la política estadounidense?" en *Archivos del Presente*, n° 65, Buenos Aires, pp. 7-18.
- Gladwell, M. (2010, octubre 4). Why the revolution will not be tweeted. *The New Yorker*. Recuperado de <https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell>
- Gonzalez Casanova, P. (1979) *Imperialismo y liberación. Una introducción a la historia contemporánea de América Latina*. México: Siglo XXI.

- Guimaraes, S. (2004) *Cinco Siglos de Periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Haas, R. (1998) “Economic Sanctions too much of a bad think” *Brookings institution*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>
- Hobsbawm, E. (1999) *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Hoffmann, S. (1991) “Una Ciencia Social Norteamericana: relaciones internacionales”. En Hoffmann, Stanley *Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Kissinger, H. (1992) “Unsolved Problems” *Trilateral Commission Annual Meeting*, Lisboa.
- Kissinger, H. *National Security Study Memorandum 200*, abril 1974. Consejo de Seguridad Nacional.
- Lacoste, Y. (2008) *Geopolítica. La larga historia del presente*. Madrid: Síntesis.
- Lippman, W. (1943) *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*. New York: Pocket Books.
- Masters, J. (2017) “What are economic sanctions?”. *Council on Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>
- Mattelart, A. (2002). *Geopolítica de la cultura*. Santiago de Chile, Chile: LOM.
- Maull, H. (1991-1992) “Civilian power: the concept and its relevance for security issues” *Trilateral Commission Working Group Papers*, New York.
- Melman, S. (1972) *El capitalismo del Pentágono: la economía de guerra*. México DF: Siglo XXI, p. 18.
- Miliband, R. (1991). Análisis de clases. En A. Giddens y J. Turner (edit.). *La teoría social hoy*. Madrid, España: Alianza, 24-6.
- Morray Jean. P. (1970) “Estados Unidos y América Lati- na” en Petras, J. y Zeitlin, M. (Selecc.) *América Latina: ¿reforma o revolución?* Buenos Aires: Tiempo Con- temporáneo, pp. 97-116.
- Nye, J. (2011) “The war on soft power” *Foreign Policy*, April. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/12/the_war_on_soft_power
- O’Thuail, Gearoid y Agnew, John (1992) “Geopolitics and discourse. Practical geopolitical reasoning in American foreign policy” *Political Geography*, vol 11, n° 2, pp. 190-214.
- Pollard, R. (1990) *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría 1945-1950*. Buenos Aires: GEL, pp 191-212.
- Portelli, H. (1998) *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI
- Romano, S. y Tirado, A. (2018) Lawfare y guerra híbrida: la disputa geopolítica en América Latina. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/lawfare-guerra-hibrida-disputa-geopolitica-america-latina/>

- Romano, S, García Fernández, A. y Lajtman, T. (2018) “¿Por qué y cómo se piensa desde EE. UU. a América Latina? Función, dinámica e intereses de los think tanks estadounidenses que estudian América Latina” CELAG. [https://www.celag.org/por-que-y-como-se-piensa-desde-EE. UU.-a-america-latina-funcion-dinamica-e-intereses-de-los-think-tanks-estadounidenses-que-estudian-america-latina/](https://www.celag.org/por-que-y-como-se-piensa-desde-EE.-UU.-a-america-latina-funcion-dinamica-e-intereses-de-los-think-tanks-estadounidenses-que-estudian-america-latina/)
- Romano, S.; García, A. y Tirado, A. (2017) “Sanciones de EE. UU. a Venezuela: el castigo imperial”. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. Disponible en: [http://www.celag.org/sanciones-EE. UU.-venezuela-castigo-imperial/](http://www.celag.org/sanciones-EE.-UU.-venezuela-castigo-imperial/)
- Romano, S. (2010) “Democracia liberal y seguridad en el Gobierno estadounidense: continuidades y rupturas”. En, Gandásegui, Marco y Castillo Fernández, Dídimo *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. CLACSO-Siglo XXI, México, pp. 360-384.
- Rostow, W. (1962) *Los Estados Unidos en la palestra mundial*. Madrid: Tecnos, pp. 380-381.
- Said, E. (2004) *Orientalismo*. Madrid: DeBolsillo.
- Sivlerberg, D. y Heimann, J. (2009). An ever-expanding war: legal aspects of online strategic communications (Report). *Parameters*. 77-94.
- Stone, O. y Kuznick, P. (2012) *The untold history of the United States*. New York: Gallery Books.
- The Trilateral Commission* (North America) Records. *Rockefeller Archive Center*. Disponible en: <http://rockarch.org/collections/rock-orgs/miscorgs.php#trilateral>
- The White House , President Donald Trump 11 mayo 2017 “Presidential Executive Order on Strengthening the Cybersecurity of Federal Networks and Critical Infrastructure”. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/11/presidential-executive-order-strengthening-cybersecurity-federal>
- The White House, President Obama, 2015 “Our Latest Tool to Combat Cyber Attacks: What You Need to Know”. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/04/01/our-latest-tool-combat-cyber-attacks-what-you-need-know>
- The White House (a), President Obama, 9 marzo 2015 “Fact Sheet: Venezuela Executive Order”. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order>
- Vasquez, J. (1991) *El Poder de la Política del Poder*. Madrid: Gernika.
- Wills, G. (2010) *Bomb power. The modern presidency and the national security state*. New York: PenguinBooks.
- Wilson, J. y Swyngedouw, E. (2015). Seeds of distopia: post-politics and the return of the political. En J. Wilson y E. Swyngedouw (eds.), *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation, specters of radical politics*. Escocia: Edinburgh University Press, 21-24.
- Wright Mills, Ch. (1978). *La élite del poder*. México DF, México: FCE.

Wright Mills, Ch. (1961) *La imaginación sociológica*. La Habana: Instituto del Libro.

Zizek, S. (2016) “El consenso en torno a Hillary”. *Nexos*, 21 septiembre [en línea] disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=29653> [recuperado 10 enero 2017]

Zizek, S. (2011). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Zizek, S. (2003) *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ANEXO

Conceptos/procesos orientadores

Guerra Fría	En palabras de Truman: “Una forma de vida está basada en la voluntad de la mayoría, y se distingue por instituciones libres, gobierno representativo, elecciones libres, garantía de las libertades individuales de expresión y religión, libertad de represión policial. La segunda forma de vida está basada en la voluntad de una minoría impuesta por la fuerza sobre la mayoría. Se funda sobre el terror y la opresión, la prensa y la radio controladas, elecciones prefijadas y la supresión de libertades individuales”. (The Truman Doctrine callsforaid to Greece and Turkey to containtotalitarism, 1947 en Griffinth y Baker, 2001: 202-203).
Geopolítica	Todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones: rivalidades entre poderes político de todo tipo –no sólo entre Estados, sino también entre movimientos políticos o grupos armados más o menos clandestinos– y rivalidades por el control o el dominio de territorios de mayor o menor extensión. Lacoste, Yves (2008) <i>Geopolítica. La larga historia del presente</i> . Madrid: Síntesis
Elite del Poder	“Entendemos por minoría en el poder los círculos políticos, económicos y militares que como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, forman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la elite del poder está constituida por quienes lo deciden”. Wright Mills, Charles, (1978), <i>La élite del poder</i> . México: Fondo de Cultura Económica.

Deep State	<p>Instituciones e intereses ocultos que ejercen una influencia permanente en la política, trascendiendo a los políticos elegidos en las urnas y a los funcionarios que entran y salen de la esfera política formal. Peter Dale Scott: http://www.voltairenet.org/article187504.html</p>
Medios Hegemónicos	<p>Se trata de conglomerados de producción y difusión de información tratada como propaganda, y por eso orientada a preservar el orden de cosas que garantiza la reproducción de un sistema y una estructura de poder liderada por una minoría privilegiada. Los intereses de estas minorías resguardados por los medios hegemónicos son presentados, especialmente en EE. UU., como “el interés nacional” a diferencia de los “intereses especiales” (que son los del resto de la población). Chomsky, N. y Herman, E. (2000). <i>Los guardianes de la libertad</i>. Barcelona: Crítica</p>
Think Tanks	<p>Suelen ser definidos como “organizaciones independientes, sin fines de lucro, no vinculadas a partidos políticos, que se dedican a estudiar aspectos de política interna e internacional”. Sin embargo, en la práctica, sus acciones y alcances trascienden tal definición. A su vez, en el caso concreto de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, el rol de estos organismos adquiere un significado diferente al ser abordados desde una perspectiva crítica, que destaca la tendencia elitista de la democracia estadounidense (como sistema político interno) sumado al carácter imperialista de su política exterior. Desde una concepción gramsciana de ideología, los think tanks pueden jugar un rol destacado en la construcción de hegemonía a favor de la democracia neoliberal legitimando el orden económico, político, social y cultural; como garantes del conocimiento “experto”. Son fundamentales en el proceso de manufacturar consentimiento a favor del orden imperante, por medio el asesoramiento/influencia en toma de decisión y su influencia directa o indirecta en la formación de opinión pública. Roelofs, Joan. «Foundations and American Power» <i>Counterpunch</i> (20 abril 2012) (en línea) http://www.counterpunch.org/2012/04/20/foundations-and-american-power/ Chomsky, N. y Herman, E. (1979) <i>The Washington connection and third world fascism. The political economy of human rights, Vol 1</i>. Boston: South End Press.</p>
Los documentos desclasificados del Departamento de Estado	<p>[en la clase aparecen con la nominación FRUS-Foreign Relations of the United States] Los documentos desclasificados del Departamento de Estado se encuentran en la Oficina del Historiador del Departamento de Estado de EE. UU. https://history.state.gov/historicaldocuments Contienen información sobre política exterior de los diferentes gobiernos (desde Truman hasta Reagan) que en su momento fue clasificada como secreta o no disponible al público. Se “desclasifican” estos documentos periódicamente en el marco de la FOIA. Lo publicado es cuidadosamente seleccionado y</p>

**Los documentos
desclasificados del
Departamento
de Estado**

compilado, por lo cual las series documentales no siempre se publican de manera completa, a la vez que en muchos de los archivos se tachan o eliminan los nombres y las fechas.

Estos documentos agrupan las conversaciones y memorandos que circulaban al interior de las diferentes reparticiones del gobierno, que reúnen comunicados entre funcionarios del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia, la Agencia para el Desarrollo Internacional y otras oficinas vinculadas a relaciones exteriores, así como documentación privada de sujetos involucrados en la formulación de política exterior.

Lo importante de este material, es que entre otras cuestiones, permite reconstruir la trama subyacente a la brecha entre el discurso oficial del gobierno estadounidense (por ejemplo, el del Punto IV de Truman o la Alianza para el Progreso) y las opiniones, discusiones, percepciones de los funcionarios de los diferentes departamentos y dependencias del gobierno que condujeron a la toma determinadas decisiones (como la aplicación de sanciones a los gobiernos que expropiaron empresas estadounidenses, el derrocamiento de varios gobiernos latinoamericanos, el incremento de la “ayuda” militar, la vinculación con grupos influyentes a nivel nacional e internacional, etc.), decisiones muchas veces contradictorias con los enunciados oficiales de la política exterior estadounidense.

**Asistencia: la
USAID en la
red de poder
transnacional**

Creada con la Ley de Asistencia Extranjera de 1961, La USAID se integra a la expansión de la economía y el modo de vida americano, promocionando “asistencia para el desarrollo” que implica una intervención directa e indirecta en diversas dimensiones internas a los Estados y en ocasiones muy vinculadas a la soberanía (educación, salud, seguridad). Este organismo se integra a una dinámica protagonizada por otras agencias del gobierno EE. UU., empresas transnacionales, ONGs, think tanks, etc., que se basan y reproducen una definición particular de democracia asociada a la noción de “estabilidad” (para el mercado), noción que fluye a través de programas de asistencia, intercambios estudiantiles, programas de investigación en las universidades –de América Latina y EE. UU.–, premios, publicaciones en revistas especializadas y especialmente a través de medios masivos. Se trata de una red de instituciones, organismos, trayectorias personales e “ideas” que refuerzan y legitiman la conveniencia y bondades de la democracia liberal procedimental de mercado, el consumo y la satisfacción individual como “solución” ante los problemas de pobreza, exclusión e inseguridad.

BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

- Wright Mills, Ch. (1978). *La élite del poder*. México DF, México: FCE.
- Stone, O. y Kuznick, P. (2012) *The untold history of the United States*. New York: Gallery Books.
- Hobsbawm, E. (1999), *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Chomsky, N. y Herman, E. (2000). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Crítica.
- Romano, Silvina M. (2013) *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización* La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Lacoste, Y. (2008) *Geopolítica. La larga historia del presente*. Madrid: Síntesis.

TEXTOS DE LA PROFESORA VINCULADOS AL CONTENIDO DE LA CLASE

- Romano, Silvina M (2019) “Modelo de Propaganda y red de poder: proyecciones de Estados Unidos en América Latina” en Caraña, Joan Pedro y Sierra Caballero, Francisco y *El modelo de propaganda y el control de los medios*. Salamanca: Comunicación Social, pp. 109-130
- Romano, Silvina y Díaz Parra, Iban (2018) *Antipolíticas: neoliberalismo, realismo de izquierda y autonomismo en América Latina* (Prólogo de Atilio Boron). Buenos Aires: Luxemburg-IEALC. <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/libro-antipoliticas-neoliberalismo-realismo-de-izquierda-y-autonomismo-en-america-latina/>
- Romano, Silvina M. (2018) “Redes y neoliberalismo frente a los procesos de cambio en América Latina: el caso de Bolivia” en Sierra, Francisco, Leetoy, Salvador y Gravante, Tommaso (coord.) *Ciudadanía digital y democracia participativa*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, pp. 173-200. https://www.academia.edu/38057168/Redes_y_neoliberalismo_frente_a_los_procesos_de_cambio_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_caso_de_Bolivia
- “¿Ayuda fallida de Estados Unidos hacia América Latina? El caso de Bolivia”. *Revista CIDOB d’AfersInternacionals*, Barcelona Centre for International Affairs, n° 120. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.95 https://www.cidob.org/ca/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/120/ayuda_fallida_de_estados_unidos_hacia_america_latina_el_caso_de_bolivia
- Romano, Silvina M. (2018) “Seguridad Política. Reflexiones críticas sobre su definición y uso en el sistema internacional capitalista neoliberal”. En *Enciclopedia virtual de Ciencias Sociales Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México <http://conceptos.sociales.unam.mx/>

- Romano, Silvina, Lajtman, Tamara y García Fernández, Aníbal (2018) ¿Por qué y cómo se piensa desde EE. UU. a América Latina? Función, dinámica e intereses de los thinktanks estadounidenses que estudian América Latina. CELAG. [https://www.celag.org/por-que-y-como-se-piensa-desde-EE. UU.-a-america-latina-funcion-dinamica-e-intereses-de-los-think-tanks-estadounidenses-que-estudian-america-latina/](https://www.celag.org/por-que-y-como-se-piensa-desde-EE.-UU.-a-america-latina-funcion-dinamica-e-intereses-de-los-think-tanks-estadounidenses-que-estudian-america-latina/)
- Romano, Silvina (2017) “Guerra psicológica recargada: cibernaciones, Venezuela y geopolítica” *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, Vol 12 pp. 105-124. <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3227>
- Romano, Silvina M. (2017) “Efecto Anti-Trump: el triunfo de la ideología hegemónica”. Marco A. Gandásegui, Marco y Preciado Coronado, Jaime (coord.) *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. Universidad Nacional de Guadalajara-CLACSO. Pp 161-188. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180417025936/Hegemonia_y_democracia.pdf
- Romano, Silvina M. (2016) “LIFE: geopolítica y guerra psicológica en América Latina”. Argumentos, estudios críticos de la sociedad, año 29, n° 80, enero-abril. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, pp. 155-180. <https://www.redalyc.org/pdf/595/59551329008.pdf>
- Romano, Silvina M. (2011) “Liberal democracy and national security: continuities in the Bush and Obama administrations” *Critical Sociology*. March 2012, Vol 38 n°2, pp. 159-178 <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0896920511419903>
- Romano, Silvina M. (2012) “Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la Guerra Fría” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 7, n° 1, Enero-Junio. Bogotá, pp 211-240. <http://www.scielo.org.co/pdf/ries/v7n1/v7n1a10.pdf>

Tema 2

Módulo 1

Sección II: Monográfico sobre La Federación Rusa

Autor: Miguel Vázquez Liñán

Universidad de Sevilla

Índice

1. La propaganda de la idea nacional: el “marco de la guerra”.....	77
2. Militarismo y discurso imperial en la Rusia de Putin	78
3. Conservadurismo y uso político de la historia	82
4. Consecuencias políticas de discurso ideológico	87
5. Bibliografía.....	91

1. La propaganda de la idea nacional: el “marco de la guerra”

El 19 de septiembre de 2013, Vladímir Putin llamó la atención, en un discurso pronunciado en el foro Valdai, sobre la necesidad de contar con una “idea nacional” que consiguiese sintetizar la experiencia histórica y los valores nacionales encarnados por una Rusia a la que definió, citando al filósofo conservador Konstantín Leóntiev, como “Estado-Civilización”. Dicha idea debería servir de espina dorsal a un proyecto identitario que, partiendo del necesario patriotismo, sirviese al país para afrontar con garantías los retos y amenazas del presente. De hecho, para el presidente ruso, la ausencia de una idea nacional [en los años noventa] fundamentada en la identidad nacional favorecía a esa parte de la élite, casi colonial, que prefería robar y evadir capitales sin vincular su futuro al país en el que esos capitales se habían producido (Putin, 2013b).

Putin no perdió la oportunidad de apuntar, como había hecho y haría en otras ocasiones, algunos de los ingredientes que no debían faltar en la receta de esa “idea nacional”; entre ellos, el de una historia nacional contada “en positivo”, de la que la ciudadanía pudiese sentirse orgullosa, así como la conservación de los valores tradicionales, morales y religiosos que, en su opinión, parecen estar siendo olvidados en Occidente. Rusia, así, ha de convertirse en bastión de la tradición europea frente al multiculturalismo posmoderno (Putin, 2012) que ha llevado al continente a aceptar acríticamente la globalización liberal impuesta desde el otro lado del Atlántico.

Desde su llegada al poder, Vladímir Putin ha trabajado en la confección de un discurso identitario que, con pretensiones de ideología dominante, esté en condiciones de vertebrar la siempre compleja unidad de un país tan heterogéneo y extenso como la Federación Rusa. El resultado de este esfuerzo, a

nuestro entender, ha sido discreto en términos teóricos, pero puede presumir de cierto éxito propagandístico a la hora de construir los mínimos consensos sociales y justificar a la clase dominante. Poner en pie un sistema propagandístico eficaz ha estado siempre por encima de la discusión teórica de las ideas políticas en la Rusia de Putin. Las diferentes familias ideológicas que habitan la clase dominante (liberales, nacionalistas, comunistas de corte soviético, etc.), vinculadas por la prosecución del beneficio económico y su determinación por mantenerse en el poder, sostienen propuestas ideológicas diversas, como ocurre con una oposición maltratada y atomizada que nunca ha llevado la iniciativa política durante el largo período presidencial (y como primer ministro), de Vladímir Putin. Esas propuestas han cubierto de una fina capa de diversidad al discurso político difundido por las élites a través de los medios de comunicación, discurso éste que ha ido transformándose desde el año 2000, cuando el actual presidente llegase a la jefatura del Estado. No es nuestra intención aquí establecer una periodización, ni desplegar un exhaustivo catálogo de las denominaciones que las élites rusas han dado a sus intentos de dotar de consistencia teórica a su discurso público, sino más bien describir lo que hemos denominado “el marco de la guerra”, un filtro ideológico que interpreta la realidad partiendo de la base de que Rusia es un país en estado de guerra y, en la guerra, rigen unas normas determinadas y se modifican las prioridades, tanto políticas como éticas. Este discurso, usado intensamente por Vladímir Putin desde su llegada al poder, se ha reforzado desde las elecciones de 2012, rodeadas de una importante movilización social que fue interpretada por el Kremlin como un intento de golpe de estado promovido por los enemigos de Rusia. En efecto, el discurso presidencial perfila un país en constante peligro de desintegración, debido a una serie de amenazas, externas e internas que, en sí mismas, han pasado a ser centrales para la identidad nacional implícita en ese discurso (Rusia es, y ha sido siempre, un

país amenazado). Y este punto de partida, traducido a discurso propagandístico, ha servido para justificar buena parte de las políticas que el gobierno ruso ha puesto en marcha durante los últimos años, especialmente las que tienen que ver con la actuación internacional del gobierno, así como las políticas de corte identitario, educativo y cultural. Como se ha apuntado en el capítulo precedente, este discurso fluye por un sistema mediático diseñado para construir un determinado “sentido común”, que enmarca la discusión política y fuera del cual queda sólo la disidencia antisistema que, como tal, es perseguida y anulada (censurada) mediáticamente.

De esta forma, las autoridades rusas han ido confeccionando, ya desde mediados de los años noventa, pero con especial énfasis desde la llegada al poder de Vladímir Putin, un discurso patriótico y autoritario de pretensiones hegemónicas que se apoya, fundamentalmente, en una ética conservadora y declaradamente contrarrevolucionaria, así como en el convencimiento de que la Federación Rusa está llamada a jugar, en el mundo actual, el papel de potencia que le corresponde históricamente. Con estos mimbres se ha tejido el “marco de la guerra”, una mirada a la realidad de marcado carácter militarista que inunda los medios *mainstream* rusos. Como hemos dicho, este marco de interpretación, parcialmente heredado de los imperialismos zarista y soviético, dibuja a una Rusia rodeada de enemigos que intentan impedir, como en otros momentos de la historia, el papel de liderazgo internacional que corresponde a Moscú. El discurso resultante que circula por la industria cultural y el sistema de educación de la Federación Rusa, incluye además, una interpretación ad hoc de la historia nacional que le da consistencia y le sirve de justificación.

En las siguientes páginas nos detendremos en el análisis de los principales elementos ideológicos de este “marco de la guerra”, así como de los mensajes recurrentes que de él derivan y que circulan por los medios de comunicación en Rusia. La

difusión masiva y sistemática de esta narrativa hegemónica no es inocua, sino que deriva en una serie de implicaciones políticas, que intentaremos describir en la última parte de este capítulo.

2. Militarismo y discurso imperial en la Rusia de Putin

El seguimiento continuado de los medios *mainstream* en Rusia ofrece al espectador, desde hace ya casi dos décadas, la imagen de un país en guerra, cuya soberanía e integridad territorial están en permanente peligro. Las amenazas, según el discurso que circula por esos medios, suelen provenir de dos fuentes principales: el terrorismo yihadista con sus diversas denominaciones (Al Qaeda, Estado Islámico, Emirato del Cáucaso, etc.) y “Occidente”, encarnado en Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea. Por una parte, la brutalidad manifiesta de los primeros intenta socavar, mediante la barbarie, la “civilización occidental”, de la que Rusia es parte, aunque con sustanciales diferencias, ya que Rusia es, en sí misma, una civilización. Por otra parte, Occidente se convierte en amenaza ya que persigue evitar, a toda costa, que Rusia pueda desarrollarse como potencia internacional. Resulta difícil, digámoslo todo, cuestionar la existencia de dichas intenciones (los atentados terroristas en territorio ruso, por un lado, y la extensión de la OTAN y la UE hacia el Este, por el otro, podrían servir de ejemplo), pero tampoco es fácil negar el uso político que Moscú ha hecho de dichas amenazas. Los desafíos exteriores conllevan, según la mirada del Kremlin, otros de carácter interno; de hecho, el peligro en el interior suele interpretarse como una extensión de las amenazas foráneas: así, la oposición política es, a menudo, acusada de complicidad con los enemigos internacionales; en otras palabras, culpada de traición por estar “vendida a Occidente”.

La sensación de peligro constante es difundida por una sistemática propaganda del miedo (y del odio), cuya vanguardia representan una serie de presentadores televisivos de gran popularidad como Dmitri Kiselev, que conduce el informativo semanal *Vesti Nedeli* en el *Kanal Rossia* y es, además, director de la agencia oficial *Rossia Segodnia*; Vladímir Solovev, presentador del programa de discusión política *Voskresny Vêcher*, también en el *Kanal Rossia*, o Piotr Tolstoi, hasta 2016 presentador de *talk shows* políticos como *Politika* o *Vremia Pokázhet* en el *Pervy Kanal (Canal 1)*, y hoy diputado de la Duma por el partido Rusia Unida. En términos generales, la propaganda del miedo, además de recrear amenazas que inquieten a los receptores, suele proponer soluciones para superarlas; aquellas que, evidentemente, favorezcan los objetivos del emisor de dicha propaganda: *si quieres evitar el caos que representan los demás, vota por nosotros*, suelen decirnos en las campañas electorales o, *si deseas acabar con el enemigo que nos acecha, alístate en nuestro ejército porque, unidos, somos invencibles*, que es un argumento habitualmente usado en campañas de reclutamiento. El mensaje confeccionado por los propagandistas que deben elaborar la respuesta a esas amenazas suele contener las tesis militaristas más clásicas; y Moscú no es una excepción: Rusia debe reforzarse militarmente para hacer frente, con garantías, a sus enemigos. Así, el país que dibuja dicha propaganda es, ante todo, un acuartelamiento militar, un país de soldados que defienden a una patria acosada. El discurso patriótico resultante es un mensaje militarizado que apela a la ciudadanía a estar preparada para el sacrificio que implica la defensa de la patria acosada. Y en un acuartelamiento la vida discurre bajo las reglas de la guerra, lo que “explica”, parcialmente, la desproporcionada presencia de militares en la

jerarquía política, así como que los presupuestos destinados a la defensa sigan en aumento:¹ mantener una potente maquinaria de guerra pasa a ser uno de los objetivos estratégicos de Moscú. De hecho, uno de los argumentos recurrentes que podemos encontrar en el mensaje propagandístico oficial es que, si bien Rusia no ha sido históricamente una “potencia económica”, sí que ha jugado ese papel en términos militares². De esta forma, y a través del uso propagandístico del pasado nacional, se intentan desligar progreso económico e influencia política mundial: el “camino ruso” hacia el prestigio internacional es el militar.

En esta línea, la elección de la Victoria en la Gran Guerra Patriótica contra el nazismo en calidad de gran fiesta nacional de la Federación Rusa es paradigmática y coherente con una historia narrada como sucesión de victorias militares que “explican” el presente y confirman el poderío militar como rasgo identitario y fuente de la influencia internacional del país. Koposov (2011) subraya el papel del mito de la guerra que “de forma concentrada, expresa la concepción histórica del nuevo régimen” (p.164), destacando el papel de la URSS en la Victoria contra el fascismo y sustentando así la exigencia de reconocimiento histórico internacional. El mito, victimiza la historia en interés de Rusia, subrayando el precio que el país pagó por la victoria, y convierte la memoria de la guerra en la principal expresión de la experiencia de sufrimiento y violencia, en un “mito para encubrir”, que oculta la memoria de la represión (Koposov, 2011: p.164).

La interpretación que el Kremlin hace de la Victoria resume, en buena medida, los elementos característicos del marco de la guerra y añade, además, un sentido de continuidad con el presente: la guerra de nuestros abuelos es también la nuestra de hoy. Así, la Victoria “demuestra” que el pueblo ruso, unido

1 En 2016, el presupuesto militar ruso aumentó en un 5,9 % con respecto al año anterior, convirtiéndose en el tercer país con mayor gasto del mundo (69 200 millones de dólares), tras EE. UU. y China. Véase SIPRI (2017).

2 El argumento se desarrolla, por ejemplo, en la edición del 23 de abril de 2017 del programa *Voskresny Vêcher*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UgjjXrc8Dk0>

en torno a una gran causa (la lucha contra el fascismo), es capaz de vencer a los enemigos más temibles. La amenaza, hoy, proviene, una vez más, de Occidente, como ya ocurriese en la otra gran victoria elegida para ser conmemorada, la lograda en la guerra contra Napoleón. Y los enemigos de entonces, que siempre temieron a una Rusia unida y fuerte (el nombre del partido en el poder no es casual), siguen amenazando dicha unidad en los puntos calientes de la actualidad, como Ucrania o Siria. De hecho, la cobertura que los medios rusos *mainstream* han llevado a cabo sobre la guerra de Ucrania se ha basado, en buena medida, en este marco de interpretación, mostrando el conflicto en dicho país como una nueva batalla en la guerra entre fascistas y antifascistas.³ En un mundo inestable, donde la amenaza y las teorías de la conspiración son la norma, sólo unas Fuerzas Armadas sólidas pueden servir de parapeto y garantizar la soberanía nacional.

El militarismo implica, por añadidura, inocular en la sociedad civil valores propios de un Ejército idealizado, como el de la jerarquía, la eficacia en la gestión castrense del poder, la obediencia al superior que, en ocasiones, puede desembocar en el culto al líder. Así, la imagen idealizada del presidente es uno de los elementos que más llaman la atención al espectador foráneo de los principales canales de televisión en Rusia. En tiempos de guerra, el país debe ser guiado por un eficaz comandante en jefe, cuyas cualidades no coinciden, forzosamente, con las necesarias para dirigir el país en tiempos de paz. Vladímir Putin es ese líder, cuya eficacia, como comandante en jefe, se legitima en el campo de batalla, no en las urnas, así como en el éxito a la hora de conservar la influencia internacional y la resistencia de

la “civilización rusa” ante las amenazas de los enemigos. Putin ha sabido rentabilizar, políticamente, la reedición del discurso de “Guerra Fría” con Occidente, así como la intervención militar en los puntos calientes de ese conflicto. También aquí la Gran Guerra Patriótica sirve de inspiración y justificación de la importancia de unas Fuerzas Armadas de las que poder sentirse orgulloso. El comportamiento de los soldados caídos en Ucrania o Siria es comparado en los informativos de los grandes canales de televisión con el heroísmo desplegado por el Ejército Rojo en la Gran Guerra Patriótica.

La idealización propagandística del presidente se materializa en la abrumadora presencia de Vladímir Putin en los informativos, así como en el tono de dicha cobertura, propio del panegírico y carente de cualquier crítica al trabajo presidencial. Esta circunstancia se ha intensificado desde que, en 2012, Putin volviese a la presidencia tras unas elecciones no exentas de polémica y protesta social de la ciudadanía; los ejemplos se cuentan por ediciones de cualquier informativo del *Pervy Kanal* o el *Kanal Rossiá*, los más vistos con diferencia según todas las encuestas, pero también en documentales protagonizados por el presidente como “55”⁴, dirigido en 2007 por el cineasta Nikita Mijalkov en calidad de regalo a Putin por su 55 cumpleaños (y emitido en *prime time* por el *Kanal Rossiá*) o “Presidente”, de Vladímir Solovev, que recorre la trayectoria, en la jefatura del Estado, de Putin y que fue, además, uno de los programas más vistos en la televisión rusa en 2015, año de su producción.⁵ El presidente protagoniza, además, un programa de televisión anual de varias horas de duración, que lleva por título *Línea directa con Vladímir Putin (Priamaya Linia s Vladimirom Putinom)*, emitido

3 Ejemplo de la versión de las autoridades rusas sobre el conflicto en Ucrania es el documental *Crimea: el camino a la patria*, de Andrei Kon-drashov. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/video/201504011035953579/>

4 El documental está disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=afmYJULokQc>

5 El ranking de los canales de televisión, así como de los programas más vistos durante el año 2015 puede consultarse aquí: <http://www.the-village.ru/village/business/news/246173-tv-rating>

por los principales canales del país, y en el que el presidente responde a las preguntas de los ciudadanos.

La mirada militarista, que glorifica victorias pasadas, así como jerarquías sociales y liderazgos carismáticos, forma parte de una pulsión imperial que Putin no ha inventado (era central en la Rusia zarista y en la soviética), pero sí impulsado y que comparte con otros países del mundo, principalmente con su íntimo enemigo, Estados Unidos. La vocación de potencia mundial en expansión no se disimula, aunque sí se dulcifica parcialmente con la apuesta por el multipolarismo, convertido en otro de los mantras de la propaganda rusa de los últimos tiempos, como oposición a un mundo unipolar dirigido por Washington, a quien se atribuye en exclusiva el mesianismo propio de los imperios. El 11 de septiembre de 2013, Vladímir Putin escribía en *The New York Times* un artículo titulado “A Plea for Caution”, en el que el presidente ruso se dirigía (no sólo) a los ciudadanos norteamericanos para explicar la posición de su gobierno en torno al conflicto en Siria. El texto finalizaba con una crítica a la afirmación que Obama había hecho en su (entonces) último *Address to the nation*, enfatizando el excepcionalismo americano:

Resulta extremadamente peligroso, sea cual sea la motivación, alentar a la gente a que se vean a sí mismos como excepcionales. Existen países grandes y pequeños, ricos y pobres, con larga tradición democrática y aquellos que aún están buscando su camino hacia la democracia. Las políticas de todos ellos son también diferentes. Somos todos diferentes, pero cuando buscamos las bendiciones del Señor, no hemos de olvidar que Dios nos creó a todos iguales. (Putin, 2013a)

Poco que objetar al fondo de la crítica: la propaganda del excepcionalismo, pieza básica de la propaganda imperial, entraña graves riesgos políticos. Los ejemplos inundan las bibliotecas y Washington ha hecho de ese excepcionalismo la base

no siempre reconocida de su política exterior durante décadas. Putin tiene razón, pero hay argumentos para dudar de la credibilidad de su compromiso con prácticas alternativas a las que critica, dado que la administración que preside ha promocionado insistentemente el “excepcionalismo ruso” como centro de las políticas identitarias del Kremlin. Efectivamente, las autoridades rusas, que en esto tampoco están solas, asumen una suerte de darwinismo social mal disimulado tras una mirada geopolítica que opone el *unipolarismo* al *multipolarismo*, como si de las únicas opciones de ordenación política internacional se tratase. Como afirma Golts (2005), refiriéndose al punto de vista de las autoridades rusas: “No se cuestiona que todos los países son depredadores; pero unos (los fuertes), pueden permitirse dictar su voluntad a los demás, mientras que otros (debido a su propia debilidad), no” (p.27). El coronel del FSB Vladímir Putin se siente cómodo en un discurso que subraya que los militarmente fuertes llevan las de ganar en un mundo hostil y, puestos a elegir entre ser “amados o temidos”, Putin parece optar por la conocida máxima de Maquiavelo según la cual, ya que ambos sentimientos son difíciles de conjugar, “es mucho más seguro ser temido que amado” (2006: 79). Para ello, la mejor propaganda es la de los hechos: Rusia está dispuesta a usar su ejército y así lo ha demostrado en los últimos años. De hecho, cada intervención militar fuera de su territorio se ha visto acompañada por un discurso de victoria militar en términos globales: Rusia es temida internacionalmente y eso es, por encima de cualquier otro indicador, lo que la convierte en potencia global.

Así, desde los primeros años de su gobierno, Putin ligó la reconstrucción del país a la de sus Fuerzas Armadas y apostó por las políticas de seguridad como vertebradoras de la recuperación del papel internacional de Rusia. Ya en el discurso que pronunciase tras el atentado en la escuela de la ciudad norosetia de Beslán, en 2004, el presidente ruso dejó clara la importancia de prestar atención a las políticas de seguridad:

Hemos dejado de prestar la debida atención a las cuestiones de defensa y seguridad, y hemos permitido que la corrupción infectara al sistema judicial y a las fuerzas de orden público. Además, nuestro país, que antes disponía de la defensa de fronteras exteriores más fuerte del mundo se vio, de la noche a la mañana, desprotegido tanto por el Oeste, como por el Este (...). Hay que reconocer que no hemos sabido comprender toda la complejidad y la peligrosidad de los procesos que se estaban desarrollando en nuestro propio país y en el mundo en general. (...) Hemos demostrado debilidad y a los débiles se les maltrata. (...) Lo hacen porque creen que Rusia, una de las mayores potencias nucleares del mundo, constituye todavía un peligro para alguien, y que es necesario eliminar ese peligro. Sin duda, el terrorismo no es más que un instrumento para alcanzar este objetivo. (...) El terrorismo es una agresión contra nuestro país. (Putin, 2004)

Ante el ataque, la respuesta viene dada por el rearme, la recuperación de los valores tradicionales y la apuesta por el multilateralismo en política exterior. En este último rubro, una de las influencias ideológicas que se adivina en el discurso propagandístico de las autoridades rusas es la del (neo)eurasianismo del filósofo Alexander Dugin. Dugin es profesor de la Universidad Estatal de Moscú y redactor jefe del Canal de TV *Tsargrad*, propiedad de Konstantin Malofeev⁶, empresario conocido por sus posiciones conservadoras y monárquicas, así como por su supuesto apoyo financiero a los separatistas del Donbass. Dugin sostiene la llamada “Cuarta Teoría Política” presentándola como alternativa a

la globalización atlantista y unipolar, y como apuesta decidida por el multipolarismo (léase... “multiimperialismo”). Esta “cuarta teoría”, que lo sería por suceder al liberalismo, comunismo y fascismo, viene acompañada de una filosofía política que “tiene como prioridad la sociedad tradicional; reconoce el imperativo de la modernización técnica y social (sin separarse de la cultura tradicional); y se esfuerza por adaptar su programa ideológico a la sociedad postindustrial, de la información, llamada posmodernismo” (Dugin, 2016). Influenciado por pensadores de la *Nouvelle Droite* como Alain de Benoist, las posiciones políticas de Dugin, en especial su defensa del papel de liderazgo geopolítico y civilizador que debe jugar Rusia en el continente euroasiático han gozado de cierto predicamento en el Kremlin. El propio Dugin se prodiga, si bien de forma intermitente, en los medios *mainstream* para hablar sobre el “Renacimiento de Rusia” tras la anexión de Crimea, de la “Antieuropa”, como denomina a los países europeos que formaron parte del “bloque socialista” o bien de la necesidad de que Rusia extienda su influencia internacional.⁷

3. Conservadurismo y uso político de la historia

Dugin tiene, probablemente, parte de razón. Mantener a la élite dirigente como élite dirigente parece ser la prioridad que guía la política del Kremlin, aunque ésta a menudo se presente

6 Konstantín Maloféev es el Presidente del Consejo de Administración del grupo *Tsargrad*, propietario del canal de televisión *Tsargrad TV* y fundador del fondo de inversiones *Marshall Capital Partners*. Sobre las acusaciones de haber financiado a movimientos separatistas en el Donbass, véase: http://www.bbc.com/russian/international/2015/02/150211_malofeyev_interview; <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/02/24/63168-171-predstavlyaetsya-pravilnym-initsiiovat-prisoedinenie-vostochnyh-oblastey-ukrainy-k-rossii-187>.

7 Véanse, por ejemplo, sus intervenciones en el programa *Politika (KanalRossia)* https://www.youtube.com/watch?v=Do96_iU_emE, la entrevista realizada por Vladímir Pózner en el *PervyKanal*: <https://www.youtube.com/watch?v=OLCbiGRWABI>, así como el programa que dirige y presenta en *Tsargrad TV*: <http://tsargrad.tv/shows/rubric/direktiva-dugina>

envuelta en eslóganes patrióticos, con el objeto de ganarse el respeto de la ciudadanía hacia el “poder”, sea éste el que sea, por el mero hecho de estar en la cúspide de la jerarquía. A partir de ahí, entre quienes rodean al presidente encontramos una cierta variedad ideológica que incluye a liberales de derechas, militares (*siloviki*) que se encontrarían cómodos en una dictadura de corte pinochetista, nacionalistas (republicanos y monárquicos), así como nostálgicos de la Unión Soviética de diverso pelaje ideológico.

En noviembre de 2009 se reunía el XI Congreso del partido Rusia Unida en San Petersburgo, con el objeto de aprobar un documento programático que fijase la ideología de la organización, etiquetada entonces con el nombre de “conservadurismo ruso”. El texto resultante, titulado “Rusia: conservar y mejorar”⁸ recoge, en buena medida, el tono político de los años de presidencia de Dmitri Medvédev (2008-2012), que se esforzó por combinar la retórica conservadora e imperial con un discurso modernizador que subrayaba la importancia de las nuevas tecnologías, la lucha contra la corrupción y el dinamismo empresarial como motor de la nación.⁹ No era la primera vez (ni sería la última), que el partido se esforzaba en poner un poco de “orden ideológico” en sus filas. Con anterioridad, el partido había puesto en marcha plataformas de discusión política y desarrollo de las propuestas

de la organización.¹⁰ Dichas plataformas, que fueron relanzadas en 2017, se ordenan en torno a las principales familias “ideológicas” y prioridades de acción en el seno del partido: la liberal, la plataforma de políticas sociales, la patriótica y la empresarial.

A menudo, los textos que desarrollan las tesis conservadoras¹¹ defienden, como ya hemos dicho, el papel de Rusia como gran potencia político-militar en un mundo global (“Rusia es el único país capaz de convertir a Estados Unidos en ceniza radioactiva”, afirmó Dmitri Kiselev en uno de sus programas)¹², la educación patriótica sustentada en una historia nacional repleta de héroes y victorias militares, la preservación y difusión (nacional e internacional) de la cultura y las tradiciones rusas (el llamado “Mundo Ruso” o *Russki Mir*), así como de una moralidad conservadora encarnada en valores espirituales difundidos por la Iglesia Ortodoxa y la defensa de un modelo tradicional de familia y sexualidad. Nada nuevo bajo el sol, por lo tanto: se trata de una fórmula ensayada una y otra vez a lo largo de la historia. Y como también ha ocurrido en otros momentos y latitudes, estos “valores”, entendidos como axiomas, se convierten con frecuencia en criterios de censura (y argumento para la represión) de lo representado como su contrario. Así, se ponen en funcionamiento comisiones para garantizar la “pureza” de los manuales de historia,¹³ se tacha de “agente extranjero” a

8 El documento puede consultarse aquí: <https://bashkortostan.er.ru/party/ProgrammnyjdokumentPartii/>.

9 Véase Medvedev (2009).

10 En 2005 se puso en marcha el Club 4 de Noviembre, para la confección de un programa liberal-conservador (hoy integrado en la Plataforma Liberal del partido, véase: <http://www.liberalplatform.org/>), el Centro de Políticas Social-Conservadoras (<http://www.cscp.ru/>), para la discusión de las políticas sobre modernización, el Club Patriótico Estatal, dedicado a la promoción de la unidad nacional y el patriotismo, el Club Liberal, para la discusión del nuevo conservadurismo ruso y la Plataforma Empresarial (<http://pp.er.ru/>), dedicada a facilitar las relaciones del mundo de los negocios con la administración y realizar propuestas para la políticas empresariales del partido.

11 Una interesante selección puede consultarse aquí: <http://www.cscp.ru/rcons/10000299/>

12 Disponible en: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2816127>

13 Como, por ejemplo, la “Comisión para combatir la falsificación de la historia en detrimento de los intereses de Rusia”, que vio la luz en mayo de 2009, durante las celebraciones del sesenta aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial.

quien no comparta la mirada hegemónica a la historia nacional y se castiga con dureza a quienes, como en el caso del grupo *PussyRiot*, simbolizan la antítesis de los “valores tradicionales” que se quieren preservar. Rusia pasa a ser, así, la fortaleza en la que se conservan los valores que, según esta mirada, alguna vez fueron centrales para la civilización europea:

Vemos como muchos países euroatlánticos han elegido el camino que pasa por la renuncia a sus raíces, incluyendo a los valores cristianos que son la base de la civilización occidental. Reniegan de los principios morales y de cualquier identidad tradicional, sea ésta nacional, cultural, religiosa o incluso sexual. Se lleva a cabo una política que pone al mismo nivel una familia numerosa y una pareja del mismo sexo, o la fe en Dios y la fe en Satanás. (Putin, 2013)

Como ya hemos apuntado, el uso propagandístico del pasado con el objeto de justificar las políticas del presente y dotarlas de sentido histórico forma parte central del proyecto ideológico del Kremlin. Dicha mirada al pasado, además de difundirse por el sistema de medios de comunicación, a través de los formatos más variados, se concreta en los manuales de historia de la escuela obligatoria, cuyos contenidos son discutidos en las más altas esferas del poder.¹⁴ El propio Putin (en *Ria Novosti*, 2013) se ha involucrado personalmente en el proceso de elaboración de los manuales en varias ocasiones, poniendo de manifiesto la importancia de que los libros de texto no contengan contradicciones internas ni posibles dobles lecturas. La construcción de un discurso histórico sin contradicciones ni dobles interpretaciones encaja difícilmente con la narración de la complejidad inherente a la vida en sociedad,

pasada y presente, pero sí coincide con la idea de unidad que preside la ideología nacional promovida por el Kremlin. Se trata, así, de un discurso que subraya la “unidad nacional”, que explique linealmente por qué Rusia ha sido, es y será una e indivisible, con un proyecto común imbuido de una lógica histórica interna que le da sentido y en el que se ensamblan a la perfección las políticas del gobierno actual. Unidad, unidad y unidad ante la permanente (a lo largo de la Historia) amenaza de enemigos, internos y externos que intentan acabar con la “civilización rusa” o, lo que es lo mismo, con sus valores. El propio partido Rusia Unida define así, en uno de sus proyectos, lo que entiende por “Memoria Histórica”:

Resurrección cultural, moral y espiritual de Rusia. Fortalecimiento de la estatalidad de Rusia (*gosudarstvennosti*), educación y desarrollo del sentimiento patriótico, unidad del pueblo ruso y concordia multiétnica. Conservación del entorno cultural, moral y espiritual, de los valores tradicionales rusos. Reconstrucción de templos fundados en honor de acontecimientos históricos de importancia y aniversarios que, además de las funciones religiosas, sirvieron para la glorificación del Estado Ruso.¹⁵

La unidad de acción de la jerarquía ortodoxa y el Estado ha sido objetivo político en Rusia desde las reformas de Pedro I y que, tras el paréntesis soviético, se traduce en la llamada al patriotismo de los cristianos en sermones y documentos oficiales, como el titulado “Bases de la Concepción Social de la Iglesia Ortodoxa de Rusia”:

Los cristianos ortodoxos, conscientes de ser ciudadanos de la patria celestial, no deben olvidar su patria terrenal (...) El patriotismo del cristiano ortodoxo debe ser activo,

14 Sobre la discusión en torno a los libros de texto de Historia, véanse: Zagalovki (2013), ITAR-TASS (2013), Pervy Kanal (2013). La organización Memorial ha puesto en marcha un interesante proyecto denominado “UrokiIstorii” (lecciones de Historia), desde el que se ha analiza con detalle el contenido de los libros de texto de historia de Rusia. Véase: <http://urokiistorii.ru/>.

15 Véase: <https://er.ru/projects/istoricheskaya-pamyat/>. El proyecto lo coordina el presidente de la Duma, y miembro de Rusia Unida, Serguei Naryshkin.

y se manifiesta cuando defiende a su patria frente al enemigo, trabaja por el bien de la misma o se preocupa por la vida en orden de la gente, por ejemplo, a través de su participación en los asuntos de gobierno. El cristiano está llamado a preservar y desarrollar la conciencia ciudadana y la cultura nacional. Cuando una nación, civil o étnica, está constituida, por completo o predominantemente, por una comunidad monoconfesional ortodoxa, puede considerarse, en cierto sentido, una comunidad de fe, una nación ortodoxa (Iglesia Ortodoxa Rusa, 2008).

A ojos de la jerarquía eclesiástica, Rusia es una “potencia ortodoxa” y los fieles tienen una serie de deberes patrióticos para con una “Madre Patria” que, también en los medios de comunicación vinculados a la Iglesia, es representada sistemáticamente como un país en guerra. La Iglesia, además de una fuerte presencia en el sistema educativo, mantiene numerosos acuerdos con el Ejército que se traducen en la construcción de capillas en los cuarteles, la creación de clubs patrióticos militares y ortodoxos, así como en su labor conmemorativa de los “mártires” caídos en combate. (Rousselet, 2015)

La Iglesia Ortodoxa es, por añadidura, un importante actor en la configuración de la política histórica de la Federación Rusa. Aunque en más de una ocasión la jerarquía ha condenado al ateísmo soviético y la represión estalinista, así como canonizado a Nicolás II y su familia, la Iglesia participa también de las fiestas que conmemoran la Victoria en la Segunda Guerra Mundial y ha sido esencial en la difusión de un “discurso sobre la moralidad que, a menudo, insiste en su continuidad con el *ethos* soviético” (Rousselet, 2015: 59). Así, la jerarquía asume que parte de los valores conservadores y contrarrevolucionarios de la “Santa Rusia”, encarnados por el régimen zarista, permanecieron

parcialmente en los códigos morales soviéticos. Esta mirada al pasado ha generado discursos, aparentemente contradictorios, que subrayan la continuidad del período soviético con su predecesor, tanto en términos de un autoritarismo entendido como beneficioso y acorde a la tradición (el pueblo ruso necesita de *mano dura*)¹⁶, como en el conservadurismo moral presente en algunos códigos éticos, asumido en algunos textos de la Iglesia Ortodoxa como expresión del *alma rusa* (*riússkaya dushá*), concepto que pretende aglutinar el conjunto de valores propios del pueblo ruso. Esta conexión, a la que algunos han denominado, con diferentes niveles de ironía, el “Estalinismo ortodoxo” (Desnitski, 2015), es manifiesta entre el ala más conservadora de los nostálgicos de la URSS y toma formas diversas como el denominado “Estalinismo místico”, que Alexander Projánov (2015) defiende desde las páginas del diario *Zavtra*, que él mismo dirige y cuyos seguidores no ven contradicción alguna en acudir a las manifestaciones del primero de mayo con un retrato de Stalin en una mano y un icono ortodoxo en la otra.

La fe en el poder autoritario de un Estado militarista y conservador con pretensiones imperiales une a jefes de la Iglesia, estalinistas y defensores actuales de la “Gran Rusia” (*Velikaya Rossiá*), como el propio presidente Putin, en el llamado “Bloque patriótico”, del que participan grupos de muy diverso pelaje, que van desde la ultraderecha a nacionalistas o estalinistas, pasando por euroasiáticos, organizaciones militares o de veteranos y todos los partidos representados en la Duma (Rusia Unida, el Partido Comunista, el Partido Liberal Democrático y Rusia Justa).

El proyecto del neoconservadurismo ruso, promocionado desde el Kremlin, a diferencia de otros a los que utiliza como aliados “patrióticos” en ocasiones concretas (es el caso, por ejemplo, del Partido Comunista de la Federación Rusa), no pone en

16 En una encuesta de noviembre de 2015, a la pregunta, ¿hay situaciones en la vida de un país, en las que el pueblo necesita de un gobernante fuerte y autoritario, de una “mano dura”? el 32 % de los encuestados respondieron que Rusia necesita siempre mano dura en el gobierno, y el 39 % contestó que en determinadas circunstancias es necesario (Levada Center, 2016: 47).

duda el capitalismo y hace suyo, parcialmente, el conservadurismo de tradición europea, preocupado por la unidad nacional y el orden moral “correcto”. Dicho proyecto toma cuerpo teórico en publicaciones como *Rossiski Konservator*, editada por Rusia Unida y dirigida por Igor Demin, en los materiales producidos por el Centro de Políticas Social-Conservadoras, así como en los textos de autores vinculados al partido como Yuri Shuválov o “intelectuales” recuperados para la causa como el director de cine Nikita Mijalkov. Esencial es, además, para la difusión del mensaje conservador, la recurrente alusión del presidente ruso a los fundamentos de la identidad nacional rusa y a su anclaje en la historia del país. Putin incide con frecuencia en la necesidad de mantener la unidad (y coherencia) del discurso sobre la historia nacional, lo que se refleja en políticas concretas como la propuesta de un único manual de historia para la educación obligatoria. En sus propias palabras, la política cultural de la Federación Rusa debería “servir para moldear a todos los niveles, desde los libros de texto hasta los documentales históricos, esta visión de la unidad del proceso histórico” (Putin, 2012). Preservar la unidad del Estado-Civilización ante los enemigos debe ser el objetivo principal de las autoridades. Y la historia es, ante todo, un discurso identitario para la unidad, de ahí que la narrativa hegemónica del pasado nacional deba estar “libre de contradicciones”, y es deber de las autoridades “reconstruir la integridad del tejido histórico” (Putin, 2013).

En esta línea, los conservadores rusos establecen un recorrido histórico lineal que va de la “Santa Rusia” la “Gran Rusia” (Mijalkov, 2010), entendiendo el período soviético como una anomalía en el curso *natural* de la historia del país que, según esta visión, giraría en torno a la troika “Zar, Iglesia Ortodoxa y Estatismo (*Gosudarstvennost*)” o, en otras palabras, autoritarismo, jerarquía y unidad del Estado sancionados moralmente por la Iglesia, una combinación de ideas heredada parcialmente del nacionalismo ruso decimonónico. El legado autoritario y el paternalismo de la URSS son asumidos por algunos conservadores, así

como el papel de potencia mundial; sin embargo, el comunismo es condenado en tanto ideología revolucionaria “extranjera”, importada de Europa y, por ello, contraria a los valores tradicionales rusos. El camino revolucionario sería, según esta mirada, extraña a un pueblo ruso cuya querencia histórica a la estabilidad social es argumentada rescatando conceptos “patrios” del XIX como el de *pochvennichestvo*, corriente literario-filosófica que, entre sus propuestas políticas incluía la idea de que el cambio social debe desarrollarse paulatinamente y buscando el camino en la historia y tradición nacionales, en vez de en experiencias o teorías importadas y de carácter revolucionario como el liberalismo o el marxismo. En esta línea, Nikita Mijalkov, en su “Manifiesto del Conservadurismo Ilustrado”, en el que el cineasta pretende definir la *misión* de Rusia en el mundo actual, dibuja un estado paternalista idealizado, fuerte y vertical en la toma de decisiones. Mijalkov, haciendo suya una de las máximas de los neoconservadores, asume el conservadurismo como “esencia” de la tradición rusa emanada de las élites y, *por ello*, abiertamente positivo para el país. Por su parte, según Mijalkov, las revoluciones, liberales u obreras, fruto de radicales influidos por ideas extrañas a la tradición rusa, han llevado siempre al país a un destructivo caos:

La historia nacional y universal nos enseña que las más importantes reformas modernizadoras han tenido éxito sólo cuando eran promovidas por estadistas o personalidades públicas y religiosas rusas de orientación centrista y de conservadurismo ilustrado. En cuanto a la ‘ruina en el país y en las mentes’, que tanto sufrimiento, penas y desdichas ha traído a Rusia, ha sido y sigue siendo obra de los predicadores del progreso radical y los exaltados líderes de revoluciones democrático-burguesas y proletarias. (2010)

Rusia es, en sí misma, una civilización, una alternativa al comunismo, al liberalismo occidental, entendido como *antinatural* (Mosolikov, 2011), y cuyo fracaso moral amenaza con extenderse globalmente. Ante esa amenaza es necesario defenderse

y, en este marco, se entiende el conservadurismo como “ideología nacional”, confeccionada a la contra y a la defensiva, construida como oposición al “otro” occidental; que explota la cultura del miedo a un nuevo intento del enemigo externo por acabar con la civilización rusa. Así visto, Moscú se transforma en el baluarte conservador que durante siglos se ha interpuesto en el camino de la revolución europea y el liberalismo:

Rusia es el centro y el principal puesto avanzado del conservadurismo europeo (...). El conservadurismo europeo se está muriendo y Rusia es el último país de Europa, donde los valores del conservadurismo siguen teniendo un papel de enorme importancia. Es por eso que la Europa liberal y revolucionaria lleva tres siglos “temiendo y odiando” a Rusia. El mundo occidental entiende perfectamente que si cae ese “baluarte conservador”, el triunfo del liberalismo y de la globalización se haría ineludible (...). La Europa actual y Rusia nunca podrían ser aliados: el liberalismo europeo y el conservadurismo ruso son dos ideologías opuestas e irreconciliables. Probablemente nosotros seríamos esa “única potencia europea conservadora” que pueda mostrar a Europa el camino correcto por el que ésta consiga conservar su idiosincrasia cultural en vez de verla diluirse sin dejar rastro en la vorágine de la globalización. (Mosolikov, 2011)

Desde esta perspectiva, Shuválov (2011) destaca dos logros fundamentales y relacionados en las últimas dos décadas de la historia rusa: por un lado, “la construcción de la democracia en Rusia, la intensificación de la memoria histórica de la sociedad rusa y un giro conservador en los valores de la ciudadanía”. Dicho “giro conservador”, mantiene Shuvalov (2011), “no es una elección arbitraria de la élite política. Es la tendencia dominante en los valores y la ideología de la sociedad rusa”. Esta tendencia “natural”, que prefiere la tradición a la libertad (Mosolikov, 2011), en armonía con el desarrollo histórico en Rusia surge, según esta versión, del pueblo, aunque es liderado por *Rusia Unida*, erigido en el catalizador autorizado de estas tendencias populares.

4. Consecuencias políticas de discurso ideológico

El discurso importa, y mucho, en términos políticos. Que la ciudadanía de la Federación Rusa haya recibido, de forma continuada (aunque con intensidad diversa según el momento) y a través de los medios *mainstream* un discurso que dibuja a una nación acorralada, rodeada de enemigos que pretenden humillarla, y que insiste en la necesidad de pertrecharse militar y psicológicamente para una guerra siempre inminente, no puede tener consecuencias políticas. Como ya hemos apuntado en páginas anteriores, estas circunstancias no se dan sólo en Rusia, ni mucho menos constituyen una novedad en la historia de ese país; pero la presidencia de Putin, especialmente desde 2012, ha servido para consolidar el “marco de la guerra” con un objetivo político, a nuestro entender, prioritario: mantener el *statu quo*. Así, más allá del baile terminológico al que las autoridades rusas nos tienen acostumbrados cuando pretenden definir la “idea nacional”, lo que se ha mantenido contra viento y marea es una apuesta por el autoritarismo, militarista e imperial, con ciertas concesiones en lo social y el indiscutible liderazgo de Vladímir Putin que, con los años, se ha convertido en un ágil y experimentado político que se mueve con destreza en un escenario diseñado a su medida.

Interiorizar la guerra inminente lleva a menudo a tolerar, con menor resistencia o incluso con entusiasmo patriótico, no sólo un desproporcionado gasto militar o el sacrificio “necesario” de algunos derechos y libertades fundamentales, sino la militarización de la sociedad a través de la extrapolación de los valores propios del Ejército al conjunto de la sociedad. Mijalkov, en su largometraje *El barbero de Siberia*, exalta sin ambages el sentimiento de camaradería “propia” del Ejército, pero también la jerarquía y la obediencia al jefe como fundamento, no sólo

de la eficiencia en batalla, sino incluso de una vida espiritual más plena para quienes la aceptan en su vida cotidiana. La promoción de la jerarquía militar más allá de los cuarteles tiene mal encaje con el desarrollo de sistemas políticos igualitarios y participativos, y ofrece argumentos para desconfiar del sistema de partidos, el parlamentarismo o la democracia, en favor de la opinión de líderes carismáticos.

Por otro lado, el discurso oficial sobre el pasado relaciona, frecuentemente, tradición, paz social y estabilidad política, apoyándose en una mirada a la historia nacional que “demuestra” lo natural e “intrínsecamente ruso” de la obediencia a la autoridad, así como la ancestral oposición al desorden social y las revueltas populares: “Nuestra sensibilidad histórica se caracteriza por el respeto a la autoridad, el poder del Estado, el orden público y por el rechazo al caos de las revueltas rusas ‘sin rumbo y sin piedad’”. (Mijalkov, 2010). El pueblo ruso confiaría, así, en la jerarquía del Estado y en su criterio, y no en sistemas representativos o participativos importados de Occidente. Las propuestas autoritarias resultan más fáciles de justificar si la ciudadanía siente la responsabilidad de reproducir aquellos pasajes históricos de gloria nacional que, con insistencia, les son recordados a través de los medios, y que siempre coinciden con victorias militares o de unidad en torno al autócrata ante la amenaza externa. Dicho de otro modo: si me siento orgulloso heredero de prácticas autoritarias del pasado, seré mucho más receptivo a políticas de ese signo en el presente.

La guerra impone sus lógicas, que llevan consigo una “normalidad” diferente, una nueva cotidianeidad que incluye,

como apuntábamos, el sacrificio de ciertos derechos y libertades en favor de la seguridad y la unidad nacional. En tiempos de guerra, por ejemplo, la censura no se discute; el secreto, y no la transparencia, se convierte en la norma, mientras se justifica la desinformación como recurso al que es legítimo acudir para no dar ventajas al adversario. Al enemigo, ni agua: el “marco de la guerra” justifica la represión a la disidencia: la oposición a la línea política marcada desde la jefatura de la vertical del poder es inaceptable cuando la seguridad nacional está en juego. Disentir es fortalecer al enemigo: la guerra es la guerra.

En este contexto se comprende mejor la ley aprobada en julio de 2012 que obliga a registrarse como “agentes extranjeros” a las organizaciones no gubernamentales consideradas, difusamente, como “políticas” y que reciban financiación internacional.¹⁷ Las organizaciones incluidas en esta categoría están obligadas a presentarse como “agentes extranjeros” y a hacer constar esta característica en sus actividades y publicaciones. Si bien el objetivo declarado de la Ley es reducir la influencia, en la política nacional, de gobiernos o actores extranjeros, lo cierto es que su aplicación complica aún más el trabajo de organizaciones críticas con las políticas oficiales que, por este motivo, enfrentan serias dificultades para encontrar financiación dentro de la Federación Rusa. Por si fuera poco, la denominación “agente extranjero” evoca a los espías de la Guerra Fría con lo que, simbólicamente, supone el sambenito de quintacolumnista para las asociaciones que figuran en el registro; es el caso de organizaciones que como *Memorial*, dedicada a la recuperación de la memoria histórica y la defensa de los derechos humanos o

17 Si atendemos a algunos sondeos, parecería que la campaña gubernamental ha tenido cierto éxito. Una encuesta llevada a cabo por el Centro Ruso de Investigaciones sobre la Opinión Pública en julio de 2012 concluye que “en términos generales, la ‘Ley sobre agentes internacionales’ es recibida por la sociedad como un instrumento imprescindible en defensa del intervencionismo extranjero en los asuntos de Rusia (67 %), y no como un intento del poder para debilitar a la oposición (16 %)”. Véase: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112935>. Por su parte, el Levada Center, en una consulta de noviembre de 2013, da a entender que buena parte de los ciudadanos no tiene muy formada su opinión al respecto: un 35 % están a favor de la Ley, un 8 % en contra y el 57 % tiene problemas para contestar. Véase: <http://www.levada.ru/2013/11/25/repressivnye-zakony-ne-vyzyvayut-u-rossiyan-vozmushheniya/>.

el Centro Levada, de estudios sobre la opinión pública, se han visto afectados por la ley.¹⁸

No es extraño que organizaciones de este tipo sean vistas con desconfianza por el Kremlin. Como ya hemos indicado, el “marco de la guerra” y las propuestas políticas de las élites rusas necesitan de una narración *ad hoc* de la historia nacional que las dote de “sentido histórico”. Tampoco esa narrativa es inocua en términos políticos; la memoria histórica contiene, entre muchos otros elementos, una propuesta política que bebe del pasado mientras mira al presente-futuro. Como defiende Todorov (2000), la memoria puede ser “ejemplar”, convertirse en un proyecto ético-político que nos permita actuar en el presente para construir un determinado futuro. A diferentes proyectos políticos corresponderán, de esta forma, diversas formas de mirar al pasado: la batalla por la historia es, desde este punto de vista, difícilmente evitable. La propaganda de la memoria hegemónica ayuda a la construcción de un imaginario, habitualmente ideado para servir a las políticas del presente, aunque produce también recepciones negociadas que pueden dar lugar a memorias resistentes, memorias a la “contra” y también a la creativa construcción de memorias alternativas, alejadas en su gestación, método y objetivos de la memoria promocionada desde el Kremlin.

Así, el discurso oficial, que fluye por un sistema de medios mayoritariamente dócil, intenta contentar a quienes se sienten mejor pensando en sí mismos como un pueblo espiritualmente superior a Occidente, incomprendido y acosado, con una misión histórica que cumplir que exige sacrificios (la historia de esos sacrificios es parte esencial del discurso histórico promovido por el Kremlin), pero que merece la pena en aras de un objetivo elevado y compartido con generaciones anteriores, especialmente la que luchó en la Segunda Guerra Mundial. De nuevo, si

comparto que mi país tiene una misión histórica que cumplir, y que dicho papel implica sacrificios, es posible que sea más indulgente ante medidas que limiten derechos y libertades o frente aquellas que vayan en detrimento de mi bienestar material.

La promoción del pasado implícito en los textos neoconservadores tiene claras implicaciones políticas que comienzan con la delimitación de lo políticamente *normal*; entendido como lo que conserva la armonía con el proyecto histórico de la civilización rusa y lo *anormal*, que contraría dicho proyecto y, por lo tanto, no cabe en el ecosistema político de la Federación Rusa: dentro de él, se desarrolla la competencia de ideas; fuera de él, no hay nada más que el adversario:

“Creo que la siguiente etapa en el desarrollo de la democracia rusa (y, al mismo tiempo, nuestro objetivo para la próxima década) sería la conformación de un abanico de partidos de derecha e izquierda en nuestro país de acuerdo con los principios del conservadurismo ruso, es decir en beneficio de la mayoría.” (Shuválov, 2011)

Esto es: pluralismo, sí; diversidad, también, pero sin salirse del marco del conservadurismo. El empobrecimiento de la vida política generado por un planteamiento como éste es evidente. En palabras de García Canclini, “la conmemoración del pasado ‘legítimo’, el que corresponde a la ‘esencia nacional’, a la moral, la religión y la familia, pasa a ser una actividad preponderante. Participar en la vida social es cumplir con un sistema de prácticas ritualizadas que dejan fuera ‘lo extranjero’, lo que desafía el orden consagrado o promueve el escepticismo” (p.113). Este reduccionismo radical de la esfera pública que encorseta, enmarcándolo, el debate político, dificulta la aparición de movimientos sociales que promuevan otras propuestas de cambio

18 Memorial se unió, en 2013, a un grupo de ONG que redactaron una reclamación al Tribunal de Estrasburgo en relación a la Ley. Véase: <http://memo.ru/d/146913.html>.

social y reduce las posibilidades de participación ciudadana. Sin la difusión de proyectos alternativos es difícil pensar en cambios estructurales de futuro. La legislación que acompaña al proyecto político del Kremlin incluye, además de la censura de las organizaciones que pudiesen abanderar dichas alternativas, normas que pretenden conservar la “moralidad tradicional”. Y en este marco se incluyen leyes como “Sobre la propaganda entre los menores de formas no tradicionales de relaciones sexuales” o la que despenaliza parcialmente la violencia doméstica,¹⁹ ambas promovidas por la diputada Elena Mizúlina, del Comité para los Asuntos de la Familia, la Mujer y la Infancia y conocida por sus posiciones conservadoras en lo que se refiere a los “estilos de vida”. Al mismo tiempo, un discurso histórico que legitima ese modelo de sociedad, así como la jerarquía social existente (entendida como justa, natural, ajustada a las tradiciones rusas), permite a cierta parte de la población manifestar, paralelamente, estar orgulloso de ser parte de un sistema político como el ruso y asumir, e incluso legitimar, que su participación en la política del país es (y es normal que así sea) prácticamente nula.²⁰

El discurso político fomentado desde el Kremlin en la Rusia actual tiene, a nuestro entender, la intención de reducir las posibilidades de cambio social en el país y conservar, como se ha

dicho, el orden de cosas existente. Este afán de conservación (materializado ideológicamente en el neoconservadurismo) se sustenta en el selectivo rescate de determinados períodos del pasado nacional, interpretados como de gran estabilidad política y, *por lo tanto*, de prosperidad y paz social. De esta forma, las élites actuales se presentan a sí mismas como herederas de aquellas que lideraron dichos períodos y garantes del mantenimiento de los valores y tradiciones que componen la « visión tradicional rusa » de mundo; visión que, como hemos visto, suele contraponerse al « imaginario occidental ». Para ello, se ha confeccionado y promocionado un discurso que defiende el carácter « intrínsecamente ruso » de prácticas políticas como el autoritarismo, incluido en el ramillete de valores que deben ser conservados como tradición propia, lo que ayuda a que dichas prácticas autoritarias sean aceptadas de mejor grado en la actualidad.

El impacto de este discurso en la ciudadanía se ve multiplicado por la propia naturaleza del sistema de medios de comunicación por el que fluye, muy concentrado en torno a las élites y que suele cerrarse en banda ante la posibilidad de difundir discursos alternativos. Si los ciudadanos no pueden acceder con facilidad a narrativas diferentes que construyan otros imaginarios, el cambio social se antoja complicado en la Federación Rusa.

19 El texto completo de la ley puede consultarse aquí: <https://rg.ru/2017/02/10/8-FZ-dok.html>

20 Una encuesta realizada por el Centro Levada en octubre de 2013 arroja resultados interesantes a este respecto: a la pregunta, ¿se siente usted orgulloso de vivir en Rusia?, el 70 % de los encuestados respondieron “Claramente sí o probablemente sí” (y es la cifra más baja desde 2006), mientras que el 22 % respondió “Claramente no o probablemente no”. Al mismo tiempo, a la pregunta, ¿cree usted que ejerce algún tipo de influencia en la vida política y económica del país?, el 17 % respondió “Claramente sí o probablemente sí” (y es la cifra más alta desde 2006), mientras que el 78 % contestó “Claramente no o probablemente no” (Levada Center, 2013).

5. Bibliografía

- Desnitski, A. (2015). “Pravoslavny Stalinizm: pochemu v RPTS polubili Stalina” en Carnegie Moscow Center. Disponible en: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=62352>
- Duguin, A. (2016) “La idea de Eurasia. El eurasianismo como camino hacia una multipolaridad real”. Disponible en: <http://katehon.com/es/article/la-idea-de-eurasia-el-eurasianismo-como-camino-hacia-una-multipolaridad-real>
- García Canclini, N. (1990). Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México DF: Grijalbo.
- Golts (2005). Rossiiskii militarizm, prepyastvie modernizatsii strany. Moscú: Fond Liberalnaya Missia.
- Huyssen, Andreas (2003). Present Pasts: Urban Palimpsests and the Politics of Memory. Stanford: Stanford University Press.
- Iglesia Ortodoxa Rusa (2008). “The Basis of the Social Concept”. Disponible en: <https://mospat.ru/en/documents/social-concepts/>
- ITAR-TASS (2013). “Vyskazy vaniya o kotseptsi inovo goucheb nika istorii”. Disponible en: <http://itar-tass.com/spravochnaya-informaciya/754201>
- Koposov, N. (2011). Pamiat strogogo rezhima. Istoriya y politika v Rosii. Moskva: Novoe Literaturny Obozrenie.
- Levada Center (2013). “Rossiyane o gordosti i svobode”. Disponible en: <http://www.levada.ru/21-11-2013/rossiyane-o-gordosti-i-svobode>
- Levada Center (2016). Obschesvennoe mnenie – 2015. Moscú: Levada Center.
- Maquiavelo, N. (2006). El Príncipe. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- Medvédev, D. (2009). “Rossiya V period”, en Rossiiskaya Gazeta. Disponible en: <http://www.kremlin.ru/news/5413>
- Mijalkov, N. (2010). “Manifest Prosveschennogo Konservatizma”, en Polit.ru. Disponible en: <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest/>
- Mosolikov, S. (2011). “Konservativnaya missia Rossii”, en Rossiski Konservator, 13 de octubre. Disponible en: <http://rusconservator.livejournal.com/22671.html>
- Pervy Kanal (2013). “Kontseptsiya prepodavaniya otechestvennoi istorii uzhe zavtrabudet predstavlena Prezidentu. Disponible en: <http://www.1tv.ru/news/social/245111>
- Projánov, A. (2015). “Misticheski Stalinizm”, en Zavtra. Disponible en: <http://zavtra.ru/blogs/misticheskij-stalinizm->
- Putin, V. (2004). “Obraschenie presidenta Rossii Vladimira Putina”. Disponible en: <http://www.special.kremlin.ru/events/president/transcripts/22589>
- Putin, V. (2012). “Natsionalny Vopros”, en Nezavisimaya Gazeta, 23 de enero. www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

- Putin, V. (2013a). “A Plea for Caution”, en The New York Times, 11 de septiembre. http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?_r=0
- Putin, V. (2013b). “Zasedanie mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba ‘Valdai’”. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/19243>
- Ria Novosti (2013). “Putin: nuzhny novye uchebniki po istorii bezdvojnogo tolkovaniya”, en Ria.ru, 19 de febrero. <http://ria.ru/society/20130219/923705535.html>
- Rousselet, K. (2015). “The Church in the Service of the Fatherland”, en Europe-Asia Studies, Volume 67 (1), pp. 49-67.
- Shuválov, Yuri (2011). “Novy etap razvitiya rossiiskoi demokratii”, en RossiskiKonservator, 22 de marzo.
- SIPRI (2017). “World military spending: Increases in the USA and Europe, decreases in oil-exporting countries”. Disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2017/world-military-spending-increases-usa-and-europe>
- Todorov, T. (2013 [1995]) Los abusos de la memoria. Barcelona: Paidós.
- Vázquez-Liñán, M. (2012) «Modernization and Historical Memory in Russia: Two Sides of the Same Coin », en Problems of Post-Communism, 59 (6), pp. 15-26.
- Zagalovki (2013). “Novy uchebnik rossiiskoi istorii ne rasskazhet shkolnikam o Khodorkovskomi Berezovskom”, en Zagalovki, 31 de octubre. <http://www.zagalovki.ru/daytheme/uchebnik/31Oct2013> (02/11/2014)

Tema 2

Módulo 1

Sección III: Monográfico sobre Europa

Autores:

Carmen Márquez Carrasco y Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción a la geopolítica de Europa	97
2. Génesis y evolución del proceso de construcción europea.....	99
2.1. Antecedentes	99
2.2. Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial	100
2.3. Reconstrucción de Europa	100
2.4. Proceso de integración europea: tratados y ampliaciones.....	103
3. Evolución del contexto de las relaciones internacionales y la posición de Europa	106
3.1. Sistema europeo de Estados	106
3.2. Europa en un mundo bipolar	106
3.3. La Europa Comunitaria	107
3.4. La nueva Europa en un mundo unipolar	107
4. Seguridad y defensa de la UE: PESC, PCSD y PESCO	107
5. Bibliografía	114



Foto I. *El rapto de Europa.* Obra del pintor holandés Rembrandt.
Fuente: <http://estamosenlonuestro.blogspot.com/>

1. Introducción a la geopolítica de Europa

La geopolítica es una ciencia que se ocupa del estudio de la causalidad espacial de los sucesos políticos y de los próximos o futuros efectos de estos. Se nutre especialmente de otras disciplinas de envergadura tales como la historia, la geografía descriptiva y la geografía política. Otra acepción comúnmente aceptada es la que define la geopolítica como el estudio de los efectos de la geografía humana y la geografía física sobre la política y las relaciones internacionales. El término geopolítica internacional

se ha utilizado para describir un amplio espectro de ideas, que incluyen “un sinónimo de relaciones internacionales, fenómenos sociales, políticos e históricos”.

El continente europeo cuenta con una superficie de más de 10,5 millones de km² y una población que supera los 743 millones de habitantes. La UE de los 28 alcanza los 513 millones de habitantes (a los que habría que restar cerca de los 67 millones de Reino Unido en la nueva UE-27). Así pues, en el territorio de la UE en la actualidad, los países con más superficie territorial son Francia, España y, en tercer lugar, Suecia. Entre



Estados miembros de la Unión Europea (2019)

Países candidatos y candidatos potenciales

Mapa político de la UE y continente europeo.
 Fuente: https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/eu_in_slides_es.pdf

los más pequeños se encuentran Malta Chipre y Luxemburgo. En este territorio, Francia tiene la más extensa ZEC de todos los países de la Unión, con más de 11 millones de km².

El territorio de la UE no es el mismo que el de Europa, que incluye estados como Suiza, Noruega, Serbia, Montenegro, Macedonia, Islandia y territorios asociados, como Groenlandia (territorio asociado a Dinamarca). Otros territorios asociados a países miembros tampoco forman parte de la UE, entre los que encontramos Aruba y las Antillas holandesas. Por el contrario, hay territorios de ultramar que sí forman parte de la UE y que, por tanto, están sujetos al derecho de la Unión, como las islas Azores y Madeira, Islas Canarias, Guadalupe, Martinica, la Guyana francesa, San Martín, la Reunión y Mayotte.

En la UE hay una fuerte influencia de la costa, tiene la tercera zona más extensa después de Australia y Canadá. Veintiún estados de la UE comparten frontera con estados que no son miembros de la Unión. En cualquier consideración de política exterior, de relaciones internacionales, en el sentido del peso que un interlocutor tiene, estos elementos son fundamentales.

A continuación, se enumeran las distintas fronteras de Europa a lo largo del último siglo:

- Europa del Atlántico a los Urales (Europa de la Guerra Fría)
- Europa de los Bálticos a Portugal (sin Rusia ni EE. UU.)
- Europa Occidental como Comunidad Europea y Unión Europea
- La Europa Ampliada de la OSCE (Vancouver a Vladivostok)

Cada aproximación enfatiza distintos elementos geográficos, culturales, históricos y políticos.

2. Génesis y evolución del proceso de construcción europea

La génesis y la evolución del proceso de construcción europea está estrechamente vinculado con la idea de Europa. ¿A qué Europa nos referimos? ¿A qué países, y con qué influencia o peso? Veamos:

2.1. Antecedentes

La idea de Europa ha estado presente durante los siglos XVII y XIX en ensayos teóricos sobre la construcción europea y el papel de Europa en el mundo. Estos ensayos resaltan el término Europa, como bien ya se puso de manifiesto con el mito de Europa y Zeus racionalizado por Heródoto, así como en representaciones pictóricas (p.ej. el Rapto de Europa de Rembrandt).

Más allá de una identificación de una idea de Europa, en las construcciones teóricas aparecía justamente en la “Paz Perpetua” de Immanuel Kant, que proponía una organización política con órganos en los que se ejerciera el poder para fomentar una idea europea vinculada a la propia idea de comunidad humana unida. En los ensayos de Kant se dice que se vuelca una idea de Europa que existía desde el S. XV, idea que ya propugnó Carlos V cuando se proclamó Emperador, una idea imperial cercana a la Edad Media. En esta concepción, el común denominador vendría a ser una concepción de ser europeos, de estar en Europa, con independencia de la nacionalidad. Ya entonces se atisbaba una perspectiva, en cierto sentido, superadora de la Nación.

Sobre todo, esta construcción requería una serie de condiciones que no se lograron hasta comienzos del siglo XX. Para ello hay que tener en cuenta que desde el SXVI hasta el S XX los Estados europeos, los estados soberanos más poderosos del mundo, llevan a cabo una expansión de su poder y de su territorio a través de

una férrea política de expansión colonial, que desembocaría en la dominación de gran parte de los territorios y pueblos del mundo.

¿Cuáles serían estos hitos trascendentales durante el Siglo XX y quiénes sus protagonistas? Veamos:

2.2. Consecuencias de la Segunda Guerra Mundial

El primer hito del siglo XX es el fin de la Primera Guerra Mundial (1919) y la posterior negociación del Tratado de Paz de Versalles (1920). Las consecuencias de la Primera Gran Guerra ya se hicieron sentir en la toma de conciencia de una sociedad civil, que fue bien protagonista. Dentro de esa sociedad civil se crearon los primeros movimientos europeístas. Una de las personalidades que fundó lo que hoy se conoce como “movimiento europeo” fue el conde austriaco llamado Richard Coudenhove-Kalergi que, en 1923 publicó un manifiesto titulado “Paneuropa”, donde proponía ya una unión de Europa.

Junto a la acción de la sociedad civil y la creación del movimiento europeo, la mayor aportación reside en la propuesta en 1929 por parte de Francia, en el marco de la Sociedad de Naciones. De la mano del primer ministro francés Aristide Briand y, recogiendo las consecuencias de la guerra, se formuló la propuesta de crear una unión de Europa en forma de Federación de estados europeos.

En 1939 estalla la Segunda Guerra Mundial. Las consecuencias de la guerra, no sólo en términos de la devastación del territorio europeo, sino de la barbarie que se había instalado y las afecciones a la población civil de los regímenes autoritarios, son los acicates que cambian la conciencia en aras a diseñar un orden para Europa muy diferente del que hasta la fecha había existido. En este sentido, la idea de crear una Europa política en la que reine la paz estaba muy en consonancia con la propuesta de Kant, crear una paz perpetua en Europa.

2.3. Reconstrucción de Europa

Uno de los personajes fundamentales fue Konrad Adenauer, primer canciller de la República Federal de Alemania (Alemania Occidental), fue uno de los grandes contribuyentes a la génesis del proceso de construcción europea. Fue uno de los «padres fundadores de la Unión Europea» junto con Robert Schuman, Jean Monnet y Alcide De Gasperi. Otro célebre personaje fue Winston Churchill. Todos ellos fueron los artífices de la negociación de la Unión para poner en marcha este proyecto.

Ahora, pasemos a describir cómo se define ese proyecto, teniendo en cuenta que la situación vivida en Europa cambia la concepción, la conciencia y la necesidad de crear un orden político internacional muy diferente de lo que se había ido desarrollando históricamente. En particular, digamos que en este escenario también nos encontramos una cuestión de geopolítica: la situación en la que había quedado Alemania tras la Segunda Guerra Mundial.

En los últimos años de la guerra, Alemania había quedado dividida y ocupada por las potencias aliadas: por una parte, Reino Unido, Francia y EE. UU. y, otra parte, por la Unión Soviética, la URSS, que a su vez estaba apoyando, en su también política expansionista, a los partidos comunistas y a los ejércitos que apoyaban a los regímenes comunistas. ¿Cómo se resolvió la situación de Alemania? En este sentido, las posiciones de influencia de los EE. UU. y de Francia quedaron bien delimitadas.

Francia trabajó muchísimo con la creación de ese proyecto, en gran medida, ante la imposibilidad de satisfacer, de manera inmediata, el interés nacional francés. En realidad, la aspiración de Francia era separar la región del Ruhr, zona minera muy rica, de Alemania. Esta región ha sido siempre objeto de controversia y de guerras constantes a lo largo del S XIX con Prusia y Francia. También en la I Guerra Mundial la influencia de esta región minera fue determinante: se producía carbón y acero.

Sin embargo, este proyecto, esta intención de Francia tuvo el bloqueo de los EE. UU. porque Washington pensaba que esa posición aislacionista de Alemania se daría en detrimento también de su propia lucha contra el comunismo y supondría darle a la Unión Soviética un ámbito de influencia, no solamente en la Alemania Oriental, sino también en el área occidental, que quedaría aislada del resto. Así pues, es importante tener en cuenta que en este ambiente de posguerra hay una posición clave de la Administración norteamericana para impulsar la reconstrucción europea y que sirvió de acicate para que se sumaran Francia y otros Estados europeos.

En este contexto, la Administración de Harry S. Truman aprobó el 2 de abril de 1948 la European Recovery Program, conocida como Plan Marshall, una iniciativa en virtud de la cual se concedieron ayudas económicas por valor de unos 12 000 millones de dólares para la reconstrucción de aquellos países de Europa devastados tras la Segunda Guerra Mundial. Esta financiación se dirigió a todos los países europeos que quisieran aceptarla, incluyendo la URSS y los países de Europa del Este. No obstante, la Unión Soviética rechazó el Plan Marshall e impuso el sentido de su posición a los países del este europeo bajo su influencia.

Para gestionar los fondos del Plan Marshall se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)¹. Sus países miembros tenían como finalidad cooperar para desarrollar y modernizar las industrias, plataformas comerciales, con el objeto de eliminar los obstáculos al comercio mutuo entre ellos. La OECE fue el primer antecedente de organización intergubernamental de colaboración en Europa.

Así pues, Alemania pasó a recibir los recursos del plan Marshall, y ello contribuyó decisivamente a su reconstrucción, impulsando la obra económica orquestada por el canciller

Konrad Adenauer. Realmente se produjo una recuperación muy muy rápida. Francia también temía que Alemania quisiera de nuevo iniciar una política expansionista agresiva para recuperar el territorio del Ruhr u otros territorios perdidos. De ahí que, dentro de las autoridades francesas, se fraguase una propuesta basada en la puesta en común de soberanía para gestionar el carbón y el acero, recursos industriales claves para la industria armamentística y para la industrialización de estos países devastados.

De manera sucesiva, se irían aunando otra serie de procesos. Dentro de los hitos de construcción europea, tuvo especial relevancia el Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948. En este acontecimiento, se reunieron personalidades singulares, académicos, estudiosos (entre otros, cabe destacar Salvador de Madariaga). En realidad, las diversas posturas adoptadas por la sociedad civil y el movimiento europeo se van a representaren en dos posiciones:

1. *Escépticos*. Por una parte, se define una postura de crear una organización internacional de cooperación, sin cesión de soberanía. Es una posición alineada tradicionalmente con el Reino Unido. De esta postura y del apoyo que tuvo nacen:
 - El Consejo de Europa, una organización regional en Europa, fundada con la finalidad de afirmar y reforzar la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos. Se crea como respuesta a la barbarie nazi y los crímenes de los estados totalitarios durante la II Guerra Mundial. En el seno de esta OOI se adoptó el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Paradójicamente, esta

¹ Hoy día transformada en la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE)

organización internacional y su estatuto se creó en Londres, en 1949 (hoy, sus órganos y su sede está en Estrasburgo);y

- La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), integrada por Dinamarca, Noruega, Austria, Suiza y Portugal y con el objetivo principal de establecer una zona de libre comercio, limitada a los productos industrializados entre sus países miembros,

2. *Integracionistas*. Por otro lado, hay otro grupo de partícipes en el Congreso de Europa, miembros del movimiento europeo y otras personalidades, que van a defender claramente una Europa Federal, una federación de estados europeos que se constituiría a través de verdaderas cesiones de soberanía nacional. Esta es la postura que sostuvo Francia en el ámbito político general de las negociaciones.

A partir de la postura de Francia, nacería la primera de las Comunidades Europeas, la C.E.C.A. El artífice intelectual de su creación fue el Comisario francés Jean Monnet, bajo el paraguas de la siguiente idea: poner en común intereses esenciales de los Estados europeos que creen solidaridades de hecho, que creen una solidaridad fáctica, que vincule, pero que también impida agredir o infligir daño respecto de ese interés. De ahí que ese interés común podía centrarse en el sector estratégicamente importante tanto para Francia como para Alemania, como era la producción y comercialización del carbón y del acero. Monnet pensaba que al poner en común estos sectores vitales ninguna de las partes podría individual o unilateralmente fabricar armas para utilizarlas en una guerra o en una agresión contra otra de las partes. Este fue su diseño que el ministro de asuntos exteriores francés va a hacer suyo y

que va a exponer en París el 9 de mayo de 1950 (por eso el día de Europa se celebra el 9 de mayo).

Un elemento nada desdeñable es que el año 1948 vio nacer también una unión de cooperación entre tres países que habían quedado devastados tras la guerra: Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que pasó a llamarse el Benelux. Estos estados ya tenían una tradición cultural e histórica muy arraigada en común: ese territorio llegó a conformar las llamadas Provincias Unidas del norte de la Corona española durante los siglos XVI y XVII (territorio flamenco). Esa comunidad cultural de caldo de cultivo y, ante la devastación sufrida, acordaron la creación de una unión aduanera para gestionar su propia reconstrucción, suprimiendo los aranceles aduaneros y facilitando el comercio entre ellos, dando así impulso a sus respectivas economías.

Volviendo a lo anterior, en abril de 1951 se firma el Tratado de la primera Comunidad Europea; la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que entró en vigor en julio de 1952. Es de especial interés el siguiente fragmento de la declaración pronunciada por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950:

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que une Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.

La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa."

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, prima etapa de la federación europea...

2.4. Proceso de integración europea: tratados y ampliaciones

Las primeras organizaciones internacionales se crean entre 1947 y 1949 y se caracterizan por ser organizaciones de cooperación intergubernamental en varios ámbitos importantes, varios ámbitos que van a definir el proyecto europeo, pero también la propia incidencia de las relaciones internacionales del proyecto.

Como mencionamos antes, la primera organización que se crea es la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en el año 1947, con el propósito de gestionar los fondos del Plan Marshall. En 1948 se crea otra organización europea, la Unión Europea Occidental (UEO) fue intento de cooperar en el ámbito de la seguridad y defensa, liderado también por Francia².

En 1949 se crea Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con la participación de Canadá y EE. UU. y el resto son todos estados europeos, un proyecto político militar diseñado para contrarrestar el poder de la URSS y su ámbito de influencia. En 1949 se crea en Londres se crea el Consejo de Europa, una organización en la que se captan los valores europeos contemporáneos que afirman la soberanía basada en

la democracia, el imperio de la ley, el estado de derecho y el respeto y protección de los derechos humanos.

En 1951 se crea una organización con una fisonomía completamente nueva, principalmente en lo atinente a su objetivo: la construcción de un mercado común sobre el carbón, el acero y sus derivados en lo que dice respecto a su producción y comercio. En efecto, nace la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) del Tratado adoptado por Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia, con una vigencia limitada de 50 años (la Comunidad se extinguió en 2002). Estos seis países fundadores diseñaron una arquitectura institucional para gestionar las finalidades del tratado con plenas garantías.

Las instituciones y órganos previstas fueron las siguientes:

Alta Autoridad o Comisión
Constituida por 9 personas nombradas de común acuerdo por los Estados miembros. Adopta decisiones que tienen que ser acatadas por los Estados
Consejo de ministros
Representa a los Estados miembros. Sólo tiene poder de coordinación y hace de intermediario entre la Alta Autoridad y los Estados miembros
Asamblea Parlamentaria
Formada por parlamentarios nacionales, sus competencias se limitan al ejercicio del control político sobre la Alta Autoridad
Tribunal de Justicia
Vela por la legalidad de los actos de la Alta Autoridad y protege a los particulares

Fuente: Elaboración propia

² Organización europea de defensa y seguridad, creada por el Tratado de Bruselas de 1948. En 2010 anunció que todas sus actividades concluirían el 30 de junio de 2011.

La exitosa experiencia de la CECA se trató de extrapolar para los ámbitos políticos y de defensa común. Sin embargo, los proyectos de crear una Comunidad Europea de Defensa (CED) y una Comunidad Política Europea (CPC) fueron dos estrepitosos fracasos. El gobierno holandés relanzó el proyecto de integración económica europea proponiendo la propia experiencia del Benelux. Sobre la base de esta idea, se celebró en junio de 1955 la Conferencia de Messina. En la misma concretaron dos propuestas:

- Francia propuso la creación de proyectos sectoriales de integración: telecomunicación, transporte, energía, etc.;
- La propuesta holandesa fue secundada por Alemania e Italia

Aprobadas sendas propuestas, se creó a posteriori una comisión, liderada por el ministro belga de Asuntos Exteriores (ministro Spaak) y que estuvo constituida por delegados gubernamentales y asistida por peritos para estudiar y preparar los proyectos que llevasen a la integración de los sectores económicos.

El 6 de mayo de 1956 los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países aprobaron el informe Spaak y el 26 de junio de 1956 comenzaron las negociaciones. El 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma que instituyó la CEEA (Comunidad Europea de Energía Atómica) y la CEE (Comunidad Económica Europea), entrando en vigor el 1 de enero de 1958. Desde entonces las tres Comunidades CECA, CEEA y CEE pasaron a responder por el proceso de integración europea. A la CEEA también se la conoce como EURATOM (de sus siglas en inglés European Atomic Energy Community), y que trata de la producción y utilización pacífica de la energía nuclear. Los países miembros de estas comunidades eran los ya mencionados 6 países fundadores: Francia, Alemania, Holanda, Luxemburgo, Bélgica e Italia. ¿Por qué Reino Unido no se considera como fundador? Reino Unido, a pesar de ser

un estado aliado y determinante en la Segunda Guerra mundial, no quiso formar parte, a pesar de que llegó a participar en las negociaciones previas. Esta postura británica tiene que ver mucho con la conformación de la identidad política y la historia británica. Reino Unido es la segunda monarquía más antigua de Europa, detrás de la española. La conformación de los poderes vinculados al peso de la corona y la identidad nacional con la moneda y el control territorial del imperio ha definido mucho la determinación política del Reino Unido. Además, hay que valorar su posición geográfica, en tanto que los isleños tienen esa conformación de aislamiento respecto del continente, y participan en él en función de sus intereses. A pesar de ello, la primera ampliación de las Comunidades en el año 1973 contó con Reino Unido. Posteriormente, en la década de los 80, con la Administración Thatcher gana impulso hacia una posición más europeísta, pero manteniendo siempre un escepticismo. Reino Unido siempre ha tenido su propio proyecto con sus intereses definidos por sus poderes. En definitiva, Reino Unido nunca ha sido proclive a ceder su soberanía. Incluso con el gran paso de la moneda única, Reino Unido no cedió.

La evolución de las ampliaciones ha sido un proceso que no sólo se ha hecho en términos de ampliación territorial, sino también en el sentido de profundizar en los objetivos de los procesos de integración. Así pues, se ha tenido que calibrar en las negociaciones tanto de los Estados que van a unirse como de los otros, como de las instituciones europeas, en función del cumplimiento de los objetivos de los tratados. Por otra parte, los tratados originarios no establecían que requisitos tenían que cumplir un Estado para entrar. El Consejo de Europa, por el contrario, sí que estableció en su estatuto que “solo pueden ser miembros del consejo de Europa estados respetuosos del estado de derecho, democráticos, dispuestos a aprobar los derechos humanos y que ratifiquen el convenio europeo de derechos humanos”.

La integración europea

De la CEE a la UE

1957: Tratado de Roma

- 1957: Estados fundadores de la CEE
- 1973: Adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca
- 1981: Incorporación de Grecia
- 1986: Adhesión de España y Portugal

1986: Acta Única Europea

1992: Tratado de Maastricht

- 1993: Reunificación alemana
- 1995: Incorporación de Suecia, Finlandia y Austria

1997: Tratado de Ámsterdam

2000: Tratado de Niza

- 2004: Gran ampliación hacia el este
- 2007: Adhesión de Bulgaria y Rumanía

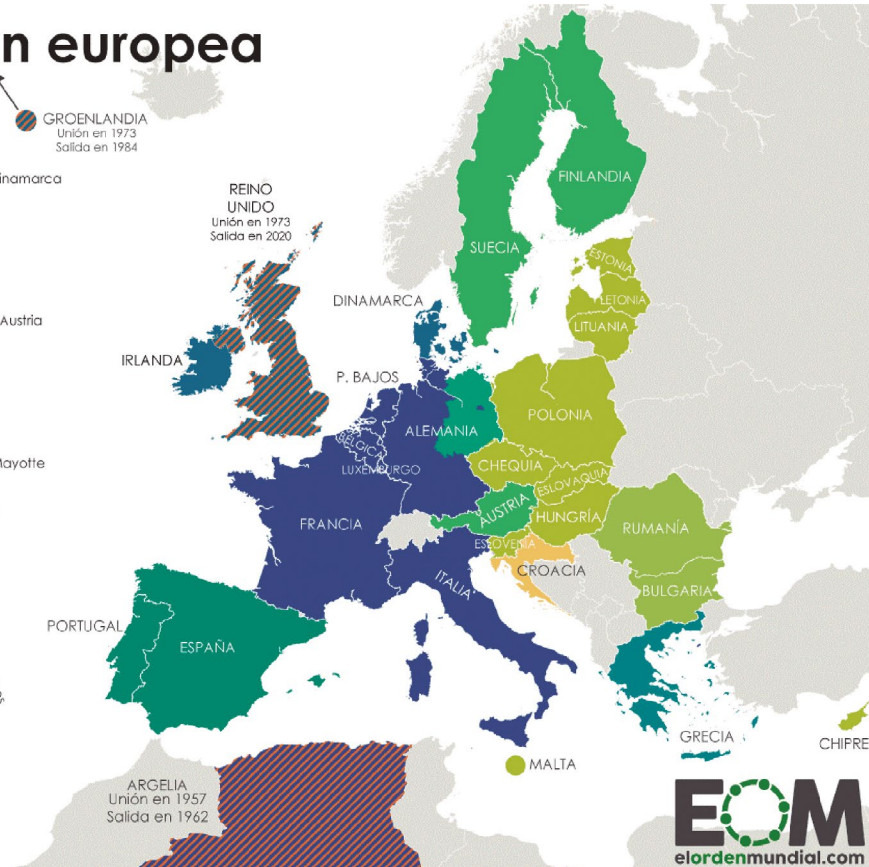
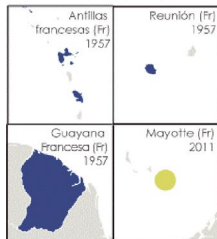
2007: Tratado de Lisboa

- 2011: Integración del territorio francés de Mayotte
- 2013: Incorporación de Croacia

Territorios que han abandonado la CEE/UE

Cartografía:

Abel Gil Lobo (2020)



El mapa de la integración europea. Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas/el-mapa-de-la-integracion-europea/>

Estos criterios de admisión en el proceso de integración europea solo se han definido en una conferencia intergubernamental en 1993. Hasta esta fecha, no se dejó claro a los estados que quisiesen formar parte de las comunidades europeas tendrían que ser: (i) democráticos; (ii) tener presupuestos equilibrados (cumplir con la regla de déficit); y (iii) cumplir con el acervo comunitario, esto es, integrar en su ordenamiento todo el derecho comunitario adoptado para la fecha.

Las ampliaciones de los años 1973 (Primera, con la entrada de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca), 1981 (Segunda, con la entrada de Grecia) y 1986 (Tercera, con la entrada de España y Portugal) han tenido en cuenta más consideraciones geopolíticas y del peso del poder político de los Estados candidatos, así como lo que aportaban históricamente al proyecto.

A continuación, se muestra gráficamente y cronológicamente el proceso de integración territorial de la UE hasta nuestros días, con las distintas aplicaciones y salidas de estados.

3. Evolución del contexto de las relaciones internacionales y la posición de Europa

3.1. Sistema europeo de Estados

Desde la Paz de Westfalia hasta principios del S. XX se mantuvo por parte de las potencias europeas un complejo sistema de relaciones Internacionales, traducidos en alianzas estratégicas y conquistas de territorios. Historiográficamente esta situación ha recibido la denominación de “equilibrio de poder”, “equilibrio de potencias europeas”, “equilibrio de poder en Europa o sistema europeo de Estados”. Veamos:

La configuración de las modernas relaciones internacionales se inició tras la Guerra de los Treinta Años con los Tratados de Westfalia (1648) y se consolidaron al término de la Guerra de Sucesión española Tratados de Utrecht y Rastatt (1713-1715). En el siglo XVIII se formó la denominada por las fuentes inglesas *statey quadrille*, una combinación variable de alianzas entre las grandes potencias europeas, cuyo principal objetivo era evitar la hegemonía de una de ellas o de un bloque estable de alguna de ellas (por ejemplo el Pacto de Familia entre los reinos de la Casa de Borbón -Francia, España, Nápoles y otros territorios italianos-), y que fueron enfrentándose en diversos conflictos (Guerra de Sucesión Austriaca, Guerra de los Siete Años, la Guerra de Sucesión bávara, entre otras).

Las Revoluciones de Estados Unidos (1776) y de Francia (1789) y la Independencia Hispanoamericana (desde 1808) cambiaron de forma determinante el equilibrio internacional en Europa. Se introdujeron con ímpetu los principios de la revolución liberal frente a unas fuerzas sociales y políticas del Antiguo Régimen.

No obstante, la derrota de la Francia revolucionaria tras las Guerras napoleónicas permitió a las monarquías absolutas diseñar en el Congreso de Viena (1815) una *Europa de la Restauración*. Las potencias de la Santa Alianza (Austria, Prusia y el Imperio Ruso) establecieron un delicado equilibrio entre el *legitimismo dinástico* y un nuevo trazado fronterizo, favoreciendo a las potencias vencedoras. Para garantizar su propia estabilidad y la del denominado *Concierto europeo*, las potencias reclamaron su derecho a la intervención actuando como una *policía internacional* para sofocar las sucesivas oleadas de revoluciones burguesas. En la segunda mitad del siglo, fue el denominado *sistema Bismarck* el que consiguió mantener, en beneficio de Prusia (desde 1871), un delicado equilibrio de alianzas basadas en la diplomacia secreta. Tras la caída del canciller en 1890, la situación degeneró en el establecimiento de dos bloques antagónicos: la Triple Alianza y la Triple Entente.

Durante un siglo (1815-1914), hasta la Primera Guerra Mundial, el *Concierto europeo* mantuvo el equilibrio de poder consiguiendo evitar guerras a gran escala en Europa. En efecto, el objetivo del sistema europeo de Estados era evitar la hegemonía de un Estado o una alianza de Estados. Se consolidó un sistema internacional multipolar.

3.2. Europa en un mundo bipolar

La catastrófica experiencia de la Gran Guerra (1914-1918) puso de manifiesto el fracaso del “equilibrio europeo de poder”. En efecto, uno de los objetivos del Tratado de Versalles, por influencia de la Sociedad de Naciones, fue la abolición del propio concepto de equilibrio de poder y su sustitución por el principio de seguridad colectiva.

En la Guerra Fría se estableció una política de bloques que pretendía salvaguardar la paz en virtud de un equilibrio del terror. La paz se mantendría por la certeza de los bloques enfrentados de la destrucción mutua asegurada (armamento nuclear). El Bloque del Este (Pacto de Varsovia) quedó construido en la

Europa Oriental ocupada por la Unión Soviética (se ampliaría a otros lugares por razones geoestratégicas, como China, Cuba o Vietnam). El Bloque Occidental (OTAN) quedó construido en Europa Occidental, liderado por los Estados Unidos y en el que se fue fraguando un fructífero proyecto de unión-integración económica: el Mercado Común Europeo.

3.3. La Europa Comunitaria

La Europa de las Comunidades (CECA, CEEA y CEE) se fue desarrollando a la par de la Europa bipolar. El objetivo, en palabras de Barry Buzan, era palmario: crear una “isla de paz”, una “comunidad de seguridad” dentro de la cual ningún Estado se prepararía para enfrentarse militarmente a otro. En este sentido, el entendimiento que producía la CECA eliminaba rivalidades y equiparaba a los dos países en cuanto a desarrollo económico, al mismo tiempo que evitaba el crecimiento unilateral de la industria armamentística. Las motivaciones económicas del Plan, por tanto, no impiden reconocer finalidades pacifistas y de entendimiento.

3.4. La nueva Europa en un mundo unipolar

En los últimos treinta años, el mundo ha experimentado los cambios más profundos desde el inicio de la Guerra Fría, tanto desde un prisma político, como económicos, social y tecnológico. La desaparición de la Unión Soviética puso fin a la guerra civil europea del siglo XX y dejó a Estados Unidos como única superpotencia. Los atentados del 11S brindaron a la Administración Bush una oportunidad histórica para justificar un nuevo orden internacional basado en cuatro ideas:

1. La preservación del flamante orden unipolar;
2. La primacía de la fuerza;
3. El ejercicio unilateral del poder y;

4. El derecho a desencadenar una guerra preventiva, aunque la amenaza no fuera inminente.

Por otro lado, en estos últimos veinticinco años, se ha gestado en el continente asiático el ascenso de dos superpotencias demográficas: China e India. En Oriente Medio, el triunfo de la revolución teocrática de Jomeini, el enconamiento del conflicto palestino-israelí, entre otras cosas, ha provocado el resurgimiento del islam político y el ejercicio del terror. La globalización se ha acelerado con decisivas y disruptivas innovaciones tecnológicas. Las migraciones se han mundializado con economías de mercado globalizadas y un mundo cada vez más pequeños gracias al transporte y al acceso a la información.

Una de las grandes cuestiones estratégicas de principios del siglo XXI es si, en un mundo que es global hay dos Occidentales, a diferencia de lo que ocurría durante la Guerra Fría, cuando había tres mundos y un único Occidente integrado por Estados Unidos y Europa. Sea como fuere, surgen interrogantes (¿Europa va a dejar de contar con el apoyo y protección que EE. UU. le ha brindado las últimas décadas?) y se cuestionan la utilidad de organizaciones internacionales como la OTAN e incluso la UE, todo ello en un escenario que debe aunar múltiples y complejos intereses y marcos institucionales, regulatorios y políticos muy diversos.

4. Seguridad y defensa de la UE: PESC, PCSD y PESCO

La Unión Europea cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que le permite actuar y expresarse con personalidad propia en la escena internacional. La PESC se constituyó en sus orígenes como un simple mecanismo de

concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los Tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1993. La PESC se consolidó con el Tratado de Lisboa de 2009. Para entender la PESC, debemos recordar brevemente el proceso histórico de la integración de la UE, lo que determinó la creación de la estructura de los Tres Pilares de la Unión Europea (véase epígrafes 2 y 3).

En un principio, la integración de la UE no consideraba disponer de una política exterior conjunta. Todas las iniciativas estaban enfocadas en la construcción de un mercado común. Sin embargo, con el tiempo se empezó a notar que muchos aspectos considerados de política interna tenían también consideraciones de política externa. Por ejemplo, la agricultura, en donde otros países no estaban de acuerdo con la protección y subsidios otorgados por la UE a este mercado. Con el transcurso de los años, la Comisión Europea empezó a adquirir competencias en el campo de la cooperación, otro aspecto de política externa. En este sentido, el Tribunal de Justicia determinó que las reglas aplicables a la política interna debían extenderse a la política exterior, incrementando considerablemente el rol de la Comisión. En la década de los 80, los Estados Miembros empezaron a reflexionar sobre la necesidad de una política exterior conjunta. En este sentido, empezaron a coordinarse cada vez más, pero no a través de la “clásica política exterior” de un país, sino en el marco de un método comunitario.

Si bien los antecedentes de la política de seguridad y defensa europeas se remontan al intento de concebir una la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), no es hasta los años ochenta y noventa cuando nos encontramos con un hito trascendental: las misiones Petersberg. Estas misiones se establecieron en la Declaración de Petersberg, que fue adoptada en el Consejo de Ministros de la UEO en junio de 1992 (Bonn, Alemania) y consistían en las operaciones de naturaleza militar que los países miembros de la UEO ponían en marcha, fuera de

sus fronteras, con el fin de contribuir a la estabilidad política o al socorro humanitario en terceros países y regiones del mundo.

Las Misiones Petersberg se incorporaron de manera implícita al Tratado de la Unión Europea en su Título V (versión consolidada, art.42). Estas misiones constituyeron la base de la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

Actualmente, se trata de un mecanismo de cooperación intergubernamental que prevé el establecimiento de operaciones militares y/o civiles con el objetivo declarado de (art. 42.1):

- Garantizar el mantenimiento de la paz
- La prevención de los conflictos
- El fortalecimiento de la seguridad internacional

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión se instauró mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993 con el objetivo de preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El TUE introdujo el sistema de tres pilares, en el que la PESC era el segundo pilar. Estos pilares se constituyeron como tres categorías a través de los cuales la Unión ejercía sus ámbitos de actuación, en diferentes formas y grados. El primer pilar, comúnmente conocido como la Comunidad Europea, tuvo sus orígenes en tres comunidades (CECA, CEE y CEEA) fundadas en 1950. Los pilares dos y tres se introdujeron con el Tratado de Maastricht y obedecían a diferentes reglas y procedimientos. En todos estos pilares intervenían las mismas instituciones de la UE, aunque con roles que diferían considerablemente.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam estableció, en el marco del pilar 2, un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo creó

La Unión Europea

Primer Pilar: Comunidades Europeas

CE

- Políticas comunes
 - Agricultura, pesca
 - Comercio
 - Transportes
- Unión aduanera y mercado interior
- Política económica y monetaria
- Política industrial
- Política de fortalecimiento de la cohesión económica y social
- Empleo y política social
- Energía
- Investigación y desarrollo
- Medio ambiente
- Protección de los consumidores
- Cultura
- Política audiovisual
- Salud pública
- Educación formación y juventud
- Redes transeuropeas
- Ayuda al desarrollo
- Competencia
- Fiscalidad y aproximación de las legislaciones
- Cooperación judicial en materia civil
- La ciudadanía de la Unión Europea
- Asilo e inmigración
- Las fronteras exteriores
- EURATOM

Segundo Pilar: Política exterior y de seguridad común

Política exterior

- Cooperación, posiciones y acciones comunes
- Mantenimiento de la paz
- Derechos humanos
- Democracia
- Ayuda a terceros países

Política de seguridad

- Con el apoyo de la UEO:
Aspectos relativos a la seguridad de la Unión Europea
- Desarme
- Aspectos económicos del armamento
- A largo plazo: orden europeo de seguridad

Tercer Pilar: Cooperación policial y judicial en materia penal

- Cooperación judicial en materia penal
- cooperación policial
- lucha contra el racismo y la xenofobia
- lucha contra la droga y el tráfico de armas
- lucha contra la delincuencia organizada
- lucha contra el terrorismo
- lucha contra delitos contra menores y el tráfico de seres humanos

Estructura de la Unión Europea (período 1993-2009) Fuente: elaboración propia

la función de alto representante para la PESC. En el Tratado de Niza de 2003 se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de enero de 2009):

- i) Se dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional para su acción exterior.
- ii) Se suprimió la estructura en pilares introducida por el TUE en 1993.
- iii) Se creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea (en adelante, AR/VP) y el nuevo cargo de presidente permanente del Consejo Europeo.
- iv) Se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y se actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC.

Con Lisboa no se excluye que los Estados tengan su propia Política Exterior (que preexiste a la de la UE), pero sí que de alguna manera se les condiciona dado que “apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua” (art.24.3), incluso se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión y tendrán que coordinar su acción en las organizaciones internacionales defendiendo las posiciones de la UE (art.34).

La actual PESC abarca potencialmente todos los ámbitos de la política exterior y de las relaciones internacionales³, así como las relativas a la seguridad de la Unión, incluida la PCSD. La

política exterior y de seguridad común está dirigida por el AR/VP, de quien depende el SEAE. Las decisiones más importantes dentro de la PESC se adoptan por unanimidad, entre las que destacamos, las cuestiones que inciden en el ámbito militar o de la defensa. En el ámbito de la PESC son los Estados miembros los que ejercen el papel fundamental a través del Consejo Europeo que fija los objetivos estratégicos y define las orientaciones generales.

Los objetivos de las PESC son los que a continuación se señalan:

- Defensa de los valores comunes, intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- Fortalecimiento de la seguridad de la Unión.
- Mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional.
- Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

Tal y como se ha hecho referencia anteriormente, la PCSD forma parte integral de la política exterior y de seguridad común de la Unión. La PCSD ofrece un marco para las estructuras políticas y militares de la Unión y para sus misiones y operaciones militares y civiles fuera de su territorio.

Durante los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la PCSD no cambió sustancialmente, pero presentaba un importante margen de mejora, tanto política como institucionalmente. Con tal propósito, el Consejo Europeo fijó una serie de objetivos iniciales en diciembre de

³ Se exceptúan los específicamente sujetos a otras políticas comunes.

2013 para hacer avanzar la PCSD: (i) aumentar la eficacia y el impacto de la PCSD; (ii) mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa y; (iii) fortalecer la industria europea de la defensa. Posteriormente, se le encomendó a la AR/VP (por aquel entonces la italiana Federica Mogherini) la elaboración de una estrategia global de la Unión en materia de política exterior y de seguridad. En julio de 2016, los Estados miembros acogieron con satisfacción la Estrategia Global y acordaron avanzar hacia la fase de aplicación.

La dirección que debía tomar la PCSD se adoptó con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea⁴, aprobada en el año 2016. La estrategia se estructura en torno a cuatro apartados:

1. Una Estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos.
2. Principios rectores de nuestra acción exterior.
3. Las prioridades de nuestra acción exterior.
4. De la visión a la acción.

La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea determina cinco prioridades para la política exterior de la Unión y su ejecución debe revisarse anualmente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

En noviembre de 2016 se presentó al Consejo un plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, cuya finalidad era traducir en términos operativos la visión definida en la

Prioridades para la política exterior de la Unión

Fuente: elaboración propia



⁴ Véase https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

Estrategia Global. A tal fin, el plan formulaba trece propuestas, entre las que destacamos algunas de ellas:

- Revisión anual coordinada de la defensa, con especial atención en el gasto.
- Mejor respuesta rápida de la Unión.
- Una nueva disposición única para la cooperación estructurada permanente (CEP o PESCO, del inglés *Permanent Structured COoperation*) para aquellos Estados miembros que deseen asumir un compromiso mayor en materia de defensa y seguridad.

En el mismo noviembre, Mogherini presentó un Plan de Acción Europeo de Defensa a los Estados miembros que contenía propuestas clave en relación con un Fondo Europeo de Defensa centrado en la investigación en el ámbito de la defensa y el desarrollo de capacidades.

Desde el punto de vista jurídico, el Tratado de Lisboa aclara los aspectos institucionales y refuerza el papel desempeñado por el Parlamento Europeo. El artículo 41 del Tratado de la Unión Europea (TUE) detalla la financiación de la PESC y de la PCSD⁵. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

El Parlamento europeo tiene derecho a supervisar la PCSD, ejercer el control presupuestario sobre esta política y tomar la iniciativa para dirigirse al AR/VP y al Consejo en este ámbito. Dos veces al año, el Parlamento celebra un debate sobre los avances en la ejecución de la PESC y de la PCSD, y aprueba dos informes: uno sobre la PESC y otro sobre la PCSD. Desde 2012, el Parlamento Europeo y los Parlamentos

nacionales de los Estados miembros han organizado dos conferencias interparlamentarias al año para debatir cuestiones relativas a la PESC. La cooperación interparlamentaria en estos ámbitos está prevista en el Protocolo n.º 1 del Tratado de Lisboa, en el que se describe el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión. El Parlamento organiza periódicamente debates, audiencias y seminarios dedicados a temas como las misiones civiles y militares de la PCSD, las crisis internacionales con repercusiones para la seguridad y la defensa, los marcos multilaterales en materia de seguridad, las cuestiones relativas al control del armamento y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, las buenas prácticas para mejorar la eficacia de la seguridad y la defensa, y los cambios jurídicos e institucionales en la Unión en estos ámbitos. Dichas innovaciones del Tratado de Lisboa ofrecen la posibilidad de mejorar la coherencia política de la PCSD.

El Tratado de Lisboa ha reforzado significativamente las capacidades de esta política y sus instrumentos de actuación real. Entre otros mecanismos, resulta de especial interés la cooperación estructurada permanente⁶. En este marco, los Estados miembros que así lo deseen se comprometen a desarrollar sus capacidades de defensa y a suministrar unidades de combate para misiones planificadas. El 22 de junio de 2017, los dirigentes de la UE acordaron poner en marcha una PESCO para reforzar la seguridad y la defensa de Europa. En diciembre del mismo año, el Consejo adoptó una Decisión por la que se estableció la PESCO, con la participan en ella de todos los Estados miembros de la UE, a excepción de Dinamarca, Malta y el Reino Unido. Así pues, hasta la fecha veinticinco Estados miembros de la UE se han unido a PESCO y han suscrito

5 Esta política se describe con más detalle en el título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), capítulo 2, sección 2, artículos 42 a 46, así como en los Protocolos n.º 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14.

6 Recogido en los artículos 42.6 y 46 y en el Protocolo 10 del Tratado de la Unión Europea.

compromisos vinculantes para invertir, planificar, desarrollar y operar capacidades de defensa de manera más conjunta. El objetivo es llegar conjuntamente a un espectro completo coherente de capacidades de defensa disponibles para los Estados miembros para misiones y operaciones nacionales y multinacionales (UE, OTAN, ONU, etc.). Esto mejorará la capacidad de la UE como actor de seguridad internacional, contribuirá a la protección de los ciudadanos de la UE y maximizará la eficacia del gasto en defensa.

Los Estados miembros participantes han aprobado una lista inicial de 17 proyectos⁷, que abarcan, entre otros, los ámbitos de formación, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa en tierra, mar y aire, así como ciberdefensa. El Consejo adoptó formalmente estos proyectos iniciales el 6 de marzo de 2018 y en junio del mismo año adoptó las normas de gobernanza para proyectos en este marco.

Por otro lado, resulta preciso mencionar la existencia de la Agencia Europea de Defensa (AED). En el marco PESCO, la AED evalúa las contribuciones de los Estados participantes, en tanto que el Consejo Europeo autoriza a la acción. La AED que desempeña una función esencial al facilitar el desarrollo de las capacidades que sustentan la PCSD. Su misión es desarrollar las capacidades de defensa en el contexto de la gestión de crisis, así como promover y reforzar la cooperación europea en materia de armamento. Asimismo, también es su objetivo fortalecer las bases industriales y tecnológicas europeas en el ámbito de la defensa, favorecer la investigación en este ámbito y crear un mercado europeo competitivo de los equipos de defensa.

Todas estas innovaciones en materia de seguridad y defensa con un pequeño paso más hacia la creación de una estructura común de defensa, que podría conducir a una auténtica defensa europea común.

⁷ El 19 de noviembre de 2018, el Consejo adoptó un segundo grupo de 17 proyectos, lo que situó en 34 el número total de proyectos.

5. Bibliografía

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. (2008): *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid: Dykinson.
- BENEYTO, J., MAÍLLO GONZÁLEZ-ORÚS, J., & BECERRIL ATIENZA, B. (2017): *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea. Tomo 9, Acción exterior de la UE*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi: Thomson Reuters.
- CEBADA ROMERO, A., & PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2003). El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa. Madrid: Dykinson.
- CÓZAR MURILLO, B. (2018): *El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea*. Documento de opinión 32/2018. Instituto Español de estudios estratégicos.
- CUERDA ORTEGA, A. (1997): *La identidad europea de seguridad y defensa. La Unión Europea como la Unión Europea occidental y la identidad europea de seguridad y defensa*. Instituto Español de estudios estratégicos.
- DÍEZ MORENO, F. (2009): *La Europa de seguridad y defensa: entre Lisboa y el Mediterráneo. Ni el Partenariado, ni la política de vecindad, ni la Unión por el Mediterráneo prevén acciones en el ámbito de la PESC*. 28 AFKAR/IDEAS.
- LARRAZ LÓPEZ, J. (1965): *Por los estados unidos de Europa*. Madrid: Aguilar.
- PASCUA MATEO, F., & ALONSO GARCÍA, R. (2013): *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters.
- URIBE OTALORA, I. (2014): *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: Las misiones en el exterior: su papel como garante de la paz, los derechos humanos y el estado de derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VALSERA PRIETO, A.B. (2006): *El marco institucional de dos procesos de integración con éxito: UE y MERCOSUR*. Editorial vLex.

Enlaces web:

Estrategia Global de la Unión Europea, junio 2016. Disponible en. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en

Instituto Español de estudios estratégicos: <http://www.ieee.es/>

PESCO: <https://pesco.europa.eu/>

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

Tema 2

Módulo 1

Sección IV: Monográfico sobre Mundo Árabe

Autor: Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Balance provisional de la situación geopolítica, económica y de seguridad del mundo árabo-musulmán	119
2. Análisis de los principales procesos en curso en el Magreb: Sahara Occidental, Túnez y Libia	119
3. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Próximo: conflicto palestino-israelí, Egipto y Turquía	125
4. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Medio: Irak, Yemen e Irán	129
5. Análisis de la evolución del terrorismo yihadista: Al Qaeda y Dáesh	135
6. Bibliografía	138

1. Balance provisional de la situación geopolítica, económica y de seguridad del mundo árabo-musulmán

El escenario de seguridad en el Magreb está condicionado por su cercanía a dos regiones geoestratégicas que generan inseguridad: El Sahel y Oriente Medio. Por otra parte, las manifiestas divergencias entre las principales potencias de la región (Marruecos y Argelia), generan barreras para acometer los retos de seguridad en la Ribera Sur mediterránea, unas amenazas que acechan a Europa. En la evolución de la situación en las conflictivas regiones mencionadas y en el acercamiento entre las dos potencias regionales se encuentran las claves de la evolución del escenario de seguridad actual. Unos aspectos en los que el aumento de la gobernanza, el desarrollo económico y social y, por ende, la cooperación internacional, sin olvidar la actividad diplomática que facilite derribar barreras, tienen una especial incidencia. De esta forma, será principalmente del comportamiento de estos factores a lo largo de las dos próximas décadas de los que dependerá la situación final.

La República de Turquía, vuelve a participar activamente en el tablero geopolítico de Oriente Próximo. En los últimos años, Ankara no ha dudado en reorientar su estrategia, militar y política, con el objetivo de jugar un papel más destacado en la región. En el escenario post-Dáesh, se van a configurar unas nuevas esferas de influencia de las que Erdoğan puede sacar importantes beneficios. Con la presencia de Irán cada vez más afianzada en Oriente Próximo, Ankara busca expandir su influencia para convertirse en el principal valedor de la causa sunní, entre otras cuestiones, blindando sus fronteras frente al avance iraní a través del empoderamiento de la población sunní en el norte de Siria y de Irak.

La región del golfo Pérsico vuelve a estar sometida a una situación de gran tensión, fundamentalmente debido al abandono estadounidense del Acuerdo Nuclear, o Plan de Acción Integral Conjunto, en mayo de 2018 y la derivada reimposición de sanciones comerciales a Irán. Estos hechos son consecuencia del desequilibrio en el orden regional que dio lugar a la retirada de las fuerzas militares estadounidense desplegada en el área a partir de 2011. El fin de la presencia militar masiva de los EE. UU. proporcionó a Irán la oportunidad para expandir su influencia a lo largo de toda la región, aprovechando los numerosos conflictos que existen en esa parte del mundo, una situación que ha dado lugar a una importante percepción de inseguridad en los aliados regionales estadounidenses. Así, los EE. UU. ahora tratan de restablecer el equilibrio regional, recortando la capacidad de Irán para intervenir en las naciones de su entorno, mediante unas sanciones reforzadas que reduzcan la capacidad de financiación del régimen de Teherán. Frente a esto, Irán responde con amenazas de uso de la violencia y presión diplomática, lo que ha provocado un incremento, aunque limitado y posiblemente temporal, del despliegue militar estadounidense en Oriente Medio.

2. Análisis de los principales procesos en curso en el Magreb: Sahara Occidental, Túnez y Libia

El territorio del Sáhara Occidental ha sido objeto de numerosos intentos de ser conquista a lo largo del siglo XIX, primero por los portugueses y posteriormente por los españoles. Hasta finales de dicho siglo no se logra conquistar el Sáhara Occidental de forma efectiva, que llegó a materializarse con la Conferencia

de Berlín de 1884-1885. Esta conferencia tuvo como fin la repartición de África entre las grandes potencias europeas signatarias. En consecuencia, España logró la “concesión de Saguia el Hamra y Río de Oro como territorio a colonizar”. Los intereses de España en el Sáhara Occidental fueron tanto económicos (existen con grandes reservas pesqueras y minas de fosfato) como político (cercanía a las Islas Canarias).

La reivindicación de Marruecos del territorio del Sáhara Occidental como propio desembocó en la creación del Movimiento de liberación del Sáhara Occidental, liderado por Mohamed Basiri. Se trata de un movimiento nacionalidad que lucha por la independencia del Sáhara Occidental y Río de Oro. En el contexto de Naciones Unidas, se comenzaron a adoptar varias Resoluciones para impulsar el proceso de descolonización. En 1963, el comité especial de Descolonización de la ONU incluiría el Sahara Español en la lista de territorios que debían ser descolonizados. Entre ellas, podemos resaltar la Resolución 2229 (XXI), de 20 de diciembre de 1966, una trascendental resolución que solicitaba a la potencia administradora (España) que facilitase la organización de un Referéndum libre, democrático e imparcial, y bajo la supervisión de Naciones Unidas, en virtud del cual se reconocería el derecho de libre determinación a los pueblos del Sáhara Occidental. Entretanto, Marruecos decide llevar estas cuestiones territoriales dentro de un marco de relación bilateral con España.

Transcurrida aproximadamente una década y sin visos de alcanzar solución alguna del conflicto, en mayo 1973, militantes nacionalistas saharauis Fundan el Frente POLISARIO (el Frente Popular de Liberación de Saguia el Hamra y Río de Oro). El Frente POLISARIO adoptó un programa de corte socialista y panárabe, basado en la lucha armada, y tomando como referencia la revolución argelina. En el mismo mes de su creación, dan comienzo las acciones armadas en forma de guerrillas, dirigidas por Brahim Ghali, el nuevo secretario general

del Frente Polisario. Durante los dos años siguientes y hasta la salida de los españoles, el territorio saharauí sería un escenario bélico las fuerzas españolas y guerrillas locales con el fin de la liberación del Sáhara Occidental. El ejército español emprendió la “operación barrido” con la finalidad de eliminar las bandas polisarias que habían extendido en “su territorio”. El último ataque del Frente POLISARIO contra las fuerzas militares ocupantes tuvo lugar durante el mes de junio de 1975. Además de los ataques armados, otras acciones que organizó el Frente Polisario fueron manifestaciones, protestas y sabotajes en varios puntos del territorio.

Presionado por la guerra en el Sáhara y el Derecho Internacional, que reconocía el Derecho de autodeterminación a los territorios sujetos al colonialismo, España, el 20 de agosto de 1974, anunció ante Naciones Unidas su intención de celebrar un referéndum dentro de los seis primeros meses de 1975, manifestado que lo principal sería respetar los deseos de la población saharauí.

En la actualidad, la tensión entre Marruecos y el Polisario se hace cada vez más visible en la Unión Africana (UA), con consecuencias para el continente. En marzo de 2017 tal tensión se manifestó en el marco de la reunión de ministros de Finanzas de la UA con la Comisión Económica para África de la ONU, celebrada en Dakar, y en la que Marruecos protestó al no ser reconocida la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) por la ONU, pero estar dicho «ente» participando en una reunión con la Comisión Económica en Naciones Unidas. Otro escenario de tensión en el contexto de la causa saharauí fue la reunión en Maputo de la Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo en África (TICAD por sus siglas en inglés), en la que el ministro marroquí de Asuntos Exteriores, Nasser Bourita, criticó la presencia de la RASD. Marruecos ha conseguido en cualquier caso algunas victorias en el marco de su ofensiva diplomática: antes de su reincorporación a la UA había

animado que en julio de 2016 hasta 28 Estados de la Unión firmaran una moción pidiendo la suspensión de la RASD. Así, por ejemplo, en mayo de 2017 Malawi le retiró a la RASD su reconocimiento; y en 2018 Marruecos logró que se retirase la referencia a «territorio ocupado» en algunos documentos oficiales de la UA.

Libia

El 19 de marzo de 2011, fuerzas militares francesas y británicas, apoyadas por los Estados Unidos, intervenían en Libia en apoyo a los rebeldes que combatían contra el gobierno de Muamar el Gadafi en clara desventaja. Varios meses después, en octubre de ese mismo año, se producía la muerte del dictador y la caída del régimen. Desde entonces, la «nueva Libia» no ha conseguido crear las condiciones de seguridad necesarias para iniciar su transición hacia un Estado democrático y se ha ido progresivamente deslizando hacia una situación de caos y desgobierno. Cuatro son los problemas principales que definen la situación libia y que han condicionado de una manera clara su porvenir.



Proliferación de milicias armadas



Tensiones territoriales, especialmente las regiones Cirenaica y Tripolitana



Abundantes recursos neregéticos



Seguridad regional, con especial impacto del yihadismo salafista

En julio de 2012 tuvieron lugar elecciones constituyentes, creándose como sede parlamentaria el Congreso General de la Nación (CGN) y un gobierno provisional. Ambas instituciones no fueron capaces de controlar los enfrentamientos armados entre distintas facciones asentadas que controlaban a su vez importantes áreas territoriales, incluyendo vastos campos petrolíferos.

En ese periodo surgirá, apoyado por Egipto y Arabia Saudí, la figura del autodenominado mariscal Hafter, antiguo general del Ejército libio que dispondrá de una importante fuerza militar armada constituida por efectivos terrestres del antiguo Ejército libio (medios acorazados y mecanizados), así como de la fuerza aérea que integrará en el Ejército Nacional de Libia (LNA). En 2014 iniciará, la denominada «Operación Dignidad» cuyo objetivo sería deponer al CGN (conformado en esos momentos por alianzas islamistas) y acabar con las células terroristas del Dáesh establecidas en importantes enclaves de Libia. La Operación Dignidad contará con el apoyo de gran parte de las milicias armadas.

En 2015 se celebran unas nuevas elecciones y se decide que el Parlamento y el nuevo gobierno se instalen en Tobruk (este) ante la situación de enfrentamiento armado entre facciones que existían en Trípoli (ambas instituciones se encuentran enfrentadas políticamente). A instancias de la ONU se alcanza el «Acuerdo Político Libio» por el que se constituye el «Gobierno de Acuerdo Nacional» (GAN) con sede en Trípoli y se reconoce la Asamblea de Tobruk como Parlamento. El gobierno liderado por Al Sarraj (GNA) cuenta con el reconocimiento internacional, aunque no con parte de las milicias armadas libias. El LNA, desde su creación, controla el este y sur del país y, en enero de 2019 inició una campaña para controlar los campos petrolíferos del sur y trasladarse al oeste del país, con objeto de tomar Trípoli.

La primera semana de abril de 2019 y coincidiendo con la visita del Secretario General de la ONU al país, el LNA lanzó una ofensiva armada (*Marcha de la Victoria*) que llegó a unos

pocos kilómetros de Trípoli, con objeto de controlar la capital. Las milicias leales al gobierno han bloqueado el LNA hasta el momento, aunque continúan los enfrentamientos esporádicos cerca de Trípoli.

Con objeto de cumplir lo establecido por el Acuerdo Político Libio se convocaron elecciones presidenciales y parlamentarias que deberían haberse llevado a cabo en diciembre de 2018 y que fueron suspendidas debido a la persistente violencia armada y el pulso político entre el GAN y la CGN. Ante esto, el enviado especial de la ONU para Libia presentó un Plan de Acción con objeto de alcanzar la reconciliación del país y una salida política mediante la convocatoria de la Conferencia Nacional que tendría lugar los días 16 y 17 de abril y que ha sido suspendida. La convocatoria contó con el apoyo explícito del Cuarteto para Libia (ONU, Unión Europea, Unión Africana y Liga Árabe).

El Consejo de Seguridad de la ONU se ha reunido varias veces y ha instado a las partes a buscar una vía política del conflicto. Ghassan Salamé, Representante Especial del Secretario General y jefe de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), ha enfatizado sobre la solución política y pacífica y que no puede existir una salida militar. En este sentido se ha informado sobre la intensificación de la violencia, el reforzamiento de grupos terroristas como el ISIS y Al-Qaeda y, en definitiva, del alto riesgo de resurgimiento de una cruenta guerra civil que causaría una división permanente y afectaría a naciones vecinas.

La principal fuente de ingresos del sigue siendo la venta del petróleo. El fuerte descenso en su producción durante los primeros años de guerra civil y enfrentamientos armados, con el consiguiente cambio de control de los campos petrolíferos y gasísticos, se ha ido recuperando progresivamente y se ha visto beneficiado por el alza de los precios del petróleo (España también se ha visto afectada por la situación de inestabilidad en Libia). Libia es el país con las mayores reservas de hidrocarburos en África.

En 2019, la presión migratoria hacia Europa desde los países africanos del área del Mediterráneo Central, especialmente desde Libia, continúa en descenso (2019 un 95 % menos que en el mismo periodo en 2018). La escalada del conflicto armado en Libia no se ha traducido por el momento en un aumento de salidas de inmigrantes hacia Europa. No obstante, sí se han incrementado los desplazamientos internos en el país.

En este sentido, un aumento de la escalada y generalización del conflicto armado en el país podría provocar el desplazamiento interno o hacia algún país más estable de la región (Túnez, Argelia, etc.) de la bolsa de inmigrantes que permanece en el país, estimada en unas 600 000 personas. Si esto se produjera la ruta del Mediterráneo occidental, que toman como destino las costas españolas, podría verse afectada. Sin embargo, no es probable un aumento inmediato de salidas de inmigrantes hacia Europa, debido a la menor capacidad de actuación de las redes de tráfico de personas que operan en el oeste del país.

Por su parte la UE acordó la extensión, hasta el 30 de septiembre, de la operación EUNAVFORMED Sophia, de lucha contra las redes de tráfico ilegal de personas en el Mediterráneo central, en apoyo a los guardacostas libios, aunque se suspende temporalmente el despliegue de medios navales, no así los aéreos en tareas de vigilancia.

Además del conflicto de intereses en el país debemos sumar la presencia yihadista. A este respecto destaca Dáesh, puesto que es el grupo con mayor actividad terrorista. Tras la declaración del Califato por el parte del Dáesh se produce un movimiento de expansión de este grupo terrorista salafista. Libia, debido a su inestabilidad fue un lugar propicio para su asentamiento y consiguen establecerse en Bengasi, Derna y Trípoli, desplazando a otros grupos yihadistas, como al-Nusra vinculados a Al Qaeda. Con la Operación Amanecer, liderada por Haftar, estas células se ven disminuidas y en gran parte diezmadas, dispersándose hacia el sur y centro del país, permaneciendo en muchos casos como

células durmientes. A pesar de que fueron expulsados de bastiones como Sirte, siguen activos habiendo abandonado la estrategia de expansión territorial en favor de los métodos de guerrilla.

Grupúsculos del Dáesh se han instalado en el sur del país tras sus derrotas en el norte como consecuencia de los ataques del LNA, sin una fuerza operativa clara. Por su parte, Al Qaeda sigue controlando la zona sur y las limítrofes con Argelia, Chad y Níger, donde se da un conglomerado de elementos terroristas, tuareg y distintas tribus.

Túnez

Tres años después del colapso del régimen del presidente Zine el Abidine Ben Alí y de las primeras elecciones libres que tuvieron lugar entre el 20 y el 23 de octubre de 2011, Túnez adoptó una Constitución democrática y formó un Gobierno nacional a través de consensos generales y con amplio apoyo popular. En este sentido Túnez puede considerarse una excepción en relación con otros países árabes que también han pasado por el proceso de la denominada Primavera Árabe.

Ahora bien, el entusiasmo con que se inició la revolución ha ido dejando paso a una creciente desilusión entre amplios sectores de la población, ante las serias dificultades a las que se enfrentaría el Estado tunecino. La victoria del partido Ennahda, un partido islamista moderado, no se tradujo en una mejora de las condiciones de vida y de la situación política del país y los problemas económicos y sociales que empujaron a los ciudadanos a rebelarse en 2010, están lejos de haber sido resueltos.

Tres son los principales problemas a los que se enfrenta Túnez, y cuya solución va a determinar en los próximos años el éxito o fracaso de un proceso de transformación político, social y económico pionero en el mundo árabe y modelo para otros países vecinos:

1. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

- Violencia política
- Consolidación de las estructuras democráticas

2. ECONOMÍA

- Desafíos económicos
- Aspiraciones de la población de progreso económico
 - Auge del islamismo salafista

3. TERRORISMO

- Porosidad de las fronteras
- Terrorismo y contrabando

Fuente: elaboración propia.

En las primeras elecciones constituyentes de 2011 tras la huida de Zine El Abidine Ben Alí, Ennahda obtuvo el 37 % de votos, frente al 8,7 % de Congreso para la República (CPR) en segunda posición y al 6,7 % del también islamista Aridha Chaabia (Petición Popular) en tercera. La amplia victoria de Ennahda se debió, por un lado, al fuerte tejido organizativo y de solidaridad que los islamistas habían ido creando desde hacía varias décadas, debido a que bajo los regímenes autoritarios de Burghiba y Ben Alí, ambos contrarios a la islamización de la sociedad, sufrieron una fuerte persecución. Por otro lado, la oposición política al islamismo llegó a esas elecciones con débil organización y muy fragmentada políticamente. Tanto los herejeros de la dictadura (como la Iniciativa Nacional Destouriana), como las fuerzas democráticas de nuevo cuño (Afek Tounes o Unión Patriótica Libre), como la oposición de izquierdas (Frente

Popular), todos ellos contrarios a los postulados de Ennahda, no llegaron a unir sus fuerzas debido a hondas diferencias ideológicas que una mera oposición al islamismo no permitió salvar.

En las siguientes elecciones legislativas y presidenciales de 2014 el panorama cambiaría. Tras la aprobación de la Constitución el 26 de enero de 2015, siguieron las elecciones legislativas de 26 de octubre y 23 de noviembre, y posteriormente, las primeras elecciones presidenciales por sufragio universal, libre y democrático el 21 de diciembre de 2014. Beji Caid Essebsi, antiguo alto cargo político durante los regímenes anteriores, decidió solucionar la fragmentación política existente fundando Nidaa Tounes, una coalición secular amplia con tendencia anti islamista. La operación tuvo éxito y logró que el partido alcanzase la victoria en las legislativas con el 37,5 % de votos frente al 27,8 % de Ennahda. Essebsi se convertiría en presidente de la República. Sin embargo, el principal problema de la coalición secular residía en su gran diversidad ideológica interna, lo que les traería graves consecuencias poco después. Túnez quedó entonces dividido en un sistema eminentemente bipartidista. De una parte, el bloque islamista de Ennahda y de otro, la coalición secular de Nidaa Tounes. La nueva correlación de fuerzas actualizaba el clásico eje político islamismo/antislamismo, existente en Túnez durante la época dictatorial y también, con sus particularidades, en la etapa democrática. Los sucesivos Gobiernos no han conseguido llevar a cabo reformas económicas y políticas necesarias que permitan mejorar la situación de la población ni acabar con el terrorismo.

En los últimos diez años, Túnez ha presentado un crecimiento anual promedio de 5 %, pero la economía se estancó debido a las dificultades políticas, económicas y geopolíticas que han afectado al país desde 2009. Se estima, según datos del FMI, que el crecimiento real del PIB haya sido de 2,6 % en 2018, ligeramente superior al 2,4 % del año anterior. Aunque la economía sigue fragilizada tras la revolución y la crisis económica mundial, las condiciones de seguridad han

mejorado considerablemente en los dos últimos años, generando un mejor clima de negocios. El déficit presupuestario y el saldo de la cuenta corriente son unos de los principales motivos de preocupación. El endeudamiento exterior amentó considerablemente en los últimos años, pasando del 43 % en 2011 al 69 % del PIB en 2017. La paulatina depreciación del dinar incrementará la inflación y, por ende, el coste de la vida, han forzado el gobierno tunecino a implementar una serie de medidas fiscales, políticas y económicas para incrementar el crecimiento del PIB en 2020, estimado en el 2,4 %. En este sentido el gobierno tunecino introdujo diferentes medidas fiscales, que buscan luchar contra la evasión fiscal y mejorar los impuestos sobre ingresos.

Túnez se ha enfrentado desde la revolución de 2011 a un aumento de la violencia yihadista de baja intensidad que ha adquirido diferentes formatos. Las actividades de proselitismo dieron lugar a la aparición de un férreo control moral de barrios humildes y orquestado principalmente por el grupo terrorista Ansar al Sharia. En los años 2015 y 2016 entra en acción Daesh con actividades terroristas con impacto estratégico. En marzo y junio más de 60 turistas extranjeros fueron asesinados en el museo Bardo en Túnez y en el hotel Marhaba en Port el Kantaoui. El pasado 27 de junio de 2019, el Estado Islámico reivindicó los dos atentados suicidas contra objetivos policiales que han sacudido el centro de la capital de Túnez, provocando la muerte de un agente de policía y, el menos, ocho heridos. A pesar de ello, se aprecia en los últimos años cierta mejora en la lucha contra el terrorismo, como se demuestra con la estrategia nacional de lucha contra el terrorismo (centrada en cuatro pilares: prevención, protección, persecución y respuesta) y la modernización del equipamiento y capacidades del Ejército.

Por otro lado, el vacío de seguridad que se produjo a la caída de Ben Alí en 2011, junto con el caos originado por la revolución violenta y la consecuente anarquía en Libia,

pueden considerarse las causas principales que explican el incremento del tráfico ilegal transfronterizo. El contrabando y la introducción de mercancías peligrosas, como armas, grandes cantidades de armas y explosivos, a través de la frontera con Libia y Argelia genera mucha preocupación al gobierno tunecino.

3. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Próximo: conflicto palestino-israelí, Egipto y Turquía

El conflicto palestino-israelí

Las raíces históricas contemporáneas del conflicto palestino-israelí encuentran su punto de inflexión en 1947 cuando la resolución 181 del Consejo de Seguridad de la ONU divide el territorio de Palestina, bajo mandato británico, en dos Estados y, poco después, proclamando el Estado de Israel (1948). Tras la guerra de 1948-49 Israel se anexiona Jerusalén oeste, y Egipto y Jordania pasan a controlar Gaza y Cisjordania, respectivamente. En 1967, Israel ocupa Jerusalén Este, Cisjordania y Gaza tras vencer en la llamada Guerra de los Seis Días contra los países árabes. A lo largo de las últimas dos décadas y media ha habido numerosos intentos de negociación, casi todos ellos patrocinados por los EE. UU., pero que ninguno ha llegado a fructificar de manera definitiva.

Los primeros intentos de lograr un acercamiento de posturas en el conflicto palestino-israelí tuvieron lugar en la Conferencia de Paz de Madrid, celebrada entre el 30 de octubre y el 1 de noviembre de 1991 bajo el patrocinio de los EE. UU., y de una agonizante URSS. Muchos analistas criticaron la conferencia,

ya que ningún acuerdo fue adoptado, ni en la propia conferencia ni en las reuniones bilaterales mantenidas a posteriori. No obstante, desde otro prisma, hay quien resalta la absoluta excepcionalidad de esta, en tanto que se consiguió poder sentar en torno a una mesa a representantes de identidades que hasta entonces parecían irreconciliables.

Poco tiempo después se establecerían las bases del proceso de paz del conflicto, que hasta hoy perduran. El 13 de septiembre de 1992 se firmaron los Acuerdos de Oslo en la Casa Blanca, bajo los auspicios de Washington (por un lado, el primer ministro israelí, Isaac Rabin y, por otro, el líder palestino Yassir Arafat). En virtud de tales acuerdos se establecieron las siguientes medidas:

- i) la posible solución de los “dos Estados”, sobre la cual hoy se sigue discutiendo;
- ii) fin a la intifada iniciada en 1987 y
- iii) una guía consensuada para posteriores discusiones y negociaciones entre las partes.

Los acuerdos de Oslo de 1993 reconocieron formalmente la autonomía de los territorios palestinos, si bien su implementación se vería impedida por la ocupación militar y por el control del territorio impuesto por Israel.

El siguiente intento de avanzar en el proceso de paz fue la cumbre de Wye River, Maryland, EE. UU., en octubre de 1998, que dio lugar a un memorándum firmado por Netanyahu y Arafat para impulsar los acuerdos previos y proceder a los repliegues israelíes correspondientes.

A lo largo de las últimas dos décadas y media ha habido numerosos intentos de negociación, casi todos ellos patrocinados por los EE. UU., pero que ninguno ha llegado a fructificar de manera definitiva. Probablemente, la gran oportunidad perdida de lograr un acuerdo de paz de reconciliación aconteció en

Camp David, en julio del año 2000. A pesar de la constante intermediación de Clinton y, tras una serie de desavenencias entre Arafat y el primer ministro israelí Barak concernientes a la soberanía sobre parte del territorio y de templos judíos y árabes, la Cumbre resultó un auténtico fracaso.

El conflicto actual entre Israel y los diferentes actores palestinos se reactiva en el año 2000 con el estallido de la 2ª Intifada (“Al Aqsa”) propiciada por el fracaso del proceso de paz promovido¹.

Un nuevo ademán para recuperar el fracasado proceso de paz fue la denominada “hoja de ruta” de George W. Bush, cuyo principal objetivo fue el establecimiento en tres fases de un estado palestino viable y que coexistiera en paz con Israel. Nuevamente no se obtuvo éxito, aunque, al menos, se consiguió el cese de la violencia por ambas partes y cierta normalización de la vida en territorio palestino.

En los años posteriores, la Administración norteamericana insistió en brindar un marco negociador estable, primero con la Cumbre de Annapolis, Maryland, EE. UU. y luego con las diversas intervenciones de Obama (hasta la iniciativa de paz de John Kerry, 2013-2014).

Siguiendo a Albentosa Vidal, algunos de los motivos que han impedido llegar a consolidar una solución definitiva al conflicto palestino-israelí se enuncian a continuación:

- Las partes enfrentadas, la israelí y la palestina, son extremadamente complejas y polimorfos, y las posiciones intransigentes y extremistas de los respectivos interlocutores políticos dificulta el entendimiento. Simbólicamente, estas posiciones inflexibles se observan en el estatus de la ciudad santa de Jerusalén.

- La falta de cohesión para adoptar una posición común y fuerte entre los distintos actores palestinos es otro de los principales obstáculos para alcanzar una solución final.
- El retorno de los refugiados es otra cuestión espinosa y recurrente motivo de discrepancias.
- El bloqueo israelí actual sobre la franja de Gaza es insostenible y alimenta interesadamente a las posturas y discursos radicales de uno y otro lado. Del mismo modo, la política de expansión de asentamientos judíos en Cisjordania aviva las tensiones entre las comunidades.
- La comunidad internacional y, específicamente EE. UU. el único interlocutor con poder efectivo para resolver el conflicto, se han visto incapaces para resolver el conflicto y, a mayor abundamiento, tienen otros intereses estratégicos en la Oriente Próximo y Oriente Medio. A todo esto, habría que añadir la dramática situación e inestabilidad política, económica y social en la que se encuentran la mayoría de países del entorno a raíz de las Primaveras Árabes.

Turquía

Turquía es un puente entre Oriente Medio y Europa. Desde la promulgación de la República de Turquía en 1923, el acercamiento con Europa ha ido acompañado de un incremento de relaciones comerciales y políticas entre las dos partes. Actualmente, la UE es uno de los bloques económicos de mayor

1 Pocas semanas después de la cumbre de Camp David a finales de septiembre, el líder de la oposición en Israel, Ariel Sharon, se paseó por la explanada de las mezquitas en un acto de provocación total, que fue la chispa que hizo saltar el estado de calma tensa que imperaba en los territorios ocupado y que, a la postre, desencadenaría la Segunda Intifada.

importancia a nivel mundial, por lo que algunos Estados como Turquía consideran su adhesión clave en su política exterior.

Existen diversos factores que han atrasado el ingreso de Turquía a la UE entre los que se destacan los criterios de adhesión a la UE establecidos en el artículo 49 del TFFUE (criterios De Copenhague), así como intereses políticos, económicos y religiosos. Desde este último punto de vista, existe la incertidumbre respecto a la islamización de Turquía y sus problemas con la democracia y los Derechos Humanos, siendo estos dos valores fundamentales de la UE. Turquía en los últimos años ha dado un giro hacia el islamismo de la mano del primer ministro Erdogan del Partido para la Justicia y el Desarrollo (AKP).

Desde agosto de 2006, las Fuerzas Armadas turcas han iniciado operaciones militares en el norte de Siria. La última intervención militar, llamada Operación Fuente de Paz aconteció en octubre de 2019 con dos claros objetivos estratégicos. El primero de ellos sería establecer una zona de seguridad de unos 30 km de anchura a lo largo de la frontera turco-siria, libre de combatientes de las Unidades de Protección Popular (YPG), brazo armado del Partido de Unión Democrática (PYD), franquicia siria del Partido de los Trabajadores del Kurdistán turco (PKK).

Por otro lado, Turquía ha ocupado la parte norte de Chipre desde julio de 1974, tras la operación militar Atila. Turquía ejerce control tanto a través de la presencia de sus fuerzas armadas como de la autoridad que ejerce sobre la auto declarada República Turca del Norte de Chipre (o Chipre del Norte). Turquía es el único país que la reconoce explícitamente desde que en 1983 le concediera la independencia. La Organización de la Conferencia Islámica (OCI) reconoce desde 2004 a la República Turca del Norte de Chipre como un estado constituyente de una Chipre unida, bajo el nombre de “Estado Turco Chipriota”. Todos los demás Estados y Naciones Unidas reconocen la soberanía de la República de Chipre sobre toda la isla.

Egipto

El mariscal Abdelfattah El-Sisi alcanzó la presidencia de la República en 2014, con un considerable grado de apoyo popular y el 96 % de los votos en las elecciones presidenciales. Su antecesor, el islamista Mohamed Morsi, concedió amplias cuotas de poder a los Hermanos Musulmanes y reprimió violentamente a la oposición. El régimen de Sisi aprobó una Constitución más democrática y reconocedora de los derechos humanos, si bien esto no ha impedido aplicar una fuerte represión, inicialmente dirigida contra los Hermanos Musulmanes. Sisi revalidó su cargo en las elecciones presidenciales de marzo de 2018. Por primera vez en décadas en Egipto, Sisi ha tomado iniciativas económicas de calado: apertura de un nuevo ramal del Canal de Suez paralelo al anterior, proyectos de infraestructuras básicas y de transportes, construcción de viviendas sociales, zona de desarrollo industrial y comercial en el Canal de Suez, construcción de una capital administrativa situada entre El Cairo y el Canal, proyectos de irrigación, etc.

En materia presupuestaria, Egipto implementó una serie de ajustes para equilibrar el déficit en las cuentas públicas y así adecuarse a las exigencias del Fondo Monetario Internacional. En efecto, estos ajustes posibilitaron que el propio FMI aprobase en 2016 una importante línea de crédito para Egipto durante un período de tres años y así fomentar préstamos exteriores. Las consecuencias adversas de estas medidas se percibieron en una brutal inflación de los precios de los productos básicos y de primera necesidad (en 2017 la inflación estuvo entorno al 30 % anual).

Sea como fuere, es discutible que los proyectos del régimen generen y redistribuyan beneficios para la mayoría de la población. En tal caso, se atisbará la estabilización de un apoyo popular al régimen y, por tanto, una mayor libertad de acción en materia política y económica de este. Una mejora de las condiciones de vida de los egipcios redundará en un leve

fortalecimiento débil de la clase media y en un menor apoyo a opciones políticas extremistas, lo que probablemente facilitaría climas propicios para lograr avances democráticos en el régimen.

Egipto tiene que seguir haciendo frente a una amenaza yihadista que, aunque concentrada en la península del Sinaí en los últimos años, golpea también en la capital y en otras localidades del país dañando su imagen. La península del Sinaí se ha convertido en un creciente foco de inestabilidad. Desde el derrocamiento de Hosni Mubarak en 2011, la zona ha registrado un aumento de la actividad insurgente. Paralelamente a la convulsa transición egipcia, los grupos yihadistas con base en el Sinaí reorientaron el foco de sus acciones hacia las fuerzas de seguridad egipcias, en especial tras el golpe de Estado contra el Gobierno islamista de Mohamed Mursi (2013). Progresivamente, los grupos armados –en especial Ansar Beit al-Maqdis (ABM)– se han modernizado y han ampliado su capacidad bélica y objetivos militares, atacando también a turistas. La decisión de ABM de declarar lealtad a la organización radical Estado Islámico (ISIS) a finales de 2014 marcó un nuevo hito en la evolución de esta disputa. La complejidad del conflicto está influida por múltiples factores, entre los que destacamos la histórica marginación política y económica sobre población beduina (comunidad

mayoritaria en el Sinaí), las dinámicas del conflicto árabe-israelí y la convulsión regional.

Diversas instituciones han alertado sobre los métodos empleados por el Gobierno en su lucha contra ISIS, principalmente por las consecuencias de las campañas en la población civil. Amnistía Internacional denunció en marzo de 2018 el uso de bombas de racimo de fabricación estadounidense por parte de las fuerzas egipcias en sus operaciones aéreas en el norte del Sinaí. Human Rights Watch (HRW) advirtió en abril del mismo año más de 420 000 personas habían sido expuestas a necesidades humanitarias, con motivo de las severas restricciones impuestas y sus repercusiones en los suministros de alimentos, medicinas, combustible y otros bienes esenciales. En mayo, HRW también denunció que desde el inicio de la ofensiva “Sinaí 2018” el Ejército egipcio intensificó su campaña de demoliciones de hogares, comercios y granjas, en la mayor destrucción desde que se iniciaron las expulsiones forzadas en la zona en 2014.

Por último, merece destacar la tensión entre Egipto y Etiopía centrada en torno a las aguas del Nilo, específicamente en lo atinente a la Gran Presa del Renacimiento, cerca de la frontera con Sudán, y cuyas obras de construcción están impulsadas por Etiopía. Adís Abeba y Jartum apoyan con firmeza el proyecto, en tanto que El Cairo lo considera una amenaza

Resumen conflicto armado en Egipto (Sinaí)

Conflicto -inicio-	Tipología	Actores principales	Intensidad
			Evolución
Egipto (Sinaí) -2014-	Interno internacionalizado	Gobierno, Ansar Beit al-Maqdis (ABM) o Provincia del Sinaí (PS, filial de ISIS), otros grupos armados (Ajnad Misr, Majlis Shura al-Mujahideen fi Aknaf Bayt al-Maqdis y Katibat al-Rabat al-Jihadiya, Popular Resistance Movement, Liwaa al-Thawra y Hasam), Israel	2
	Sistema		↓

Fuente. *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Escola de Cultura de Pau, UAB.*

potencial. A medio plazo el reparto de las aguas del Nilo podría ser motivo de tensión, sobre todo cuando al susodicho proyecto se añaden realidades preocupantes como son la reducción de las lluvias en Etiopía o la reducción de nivel del lago Victoria, que tradicionalmente aporta del 20 al 30 % del caudal del Nilo, ante la falta de lluvias.

4. Análisis de los principales procesos en curso en Oriente Medio: Irak, Yemen e Irán

Con carácter general y siguiendo la conceptualización del Journal of Peace Research, del Peace Research Institute de Oslo, Oriente Medio es un “complejo regional de conflictos”, entendiéndolo por ello la suma o superposición de procesos que se producen, o se han producido, en un ámbito geográfico regional que se extiende desde Egipto y Sudán hasta Irán o Turquía, pasando por el mar Rojo y el Golfo Pérsico. Por cuestiones de delimitación y limitación temática, en este apartado nos centraremos exclusivamente en los principales procesos en curso en Irak, Irán y Yemen.

En primer lugar, resulta necesario recordar el punto de inflexión que supuso las Primeras Árabes en todo el mundo árabo-musulmán, aún más si cabe en Oriente Medio. La diversidad de regímenes políticos árabes era considerable antes de 2010. Entre regímenes como Siria, Libia o Irak, asimilables a dictaduras militares o de partido único, y Marruecos, Líbano o Jordania, con conceptos de autoritarismo y pluralismo social más laxos, había diferencias notables. Las revueltas árabes que sacudieron el mundo árabe desde principios de 2011 marcaron un cambio de paradigma.

Irak

Tras tres años de guerra contra el Dáesh, las Fuerzas de Seguridad Iraquíes (FSI) controlan el país y prácticamente han desmantelado a la organización terrorista Dáesh. En diciembre de 2017, el entonces primer ministro iraquí, Haidar al Abadi, anunció el final de la guerra contra los extremistas después de que las FSI, con el apoyo de la coalición internacional liderada por EE. UU., terminara de controlar la zona desértica fronteriza con Siria, en la provincia de Al Anbar, al oeste del país. Sin embargo, algunas formaciones extremistas siguen activas y han reivindicado hechos de violencia, sobre todo en el norte y este de Iraq. Según datos de la ONU a mediados de 2018, ISIS contaba aún con entre 20 000 y 30 000 combatientes, entre Iraq y Siria. Los abusos cometidos por Dáesh continúan saliendo a la luz. De acuerdo con un informe de la UNAMI y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, hasta la fecha de su publicación (noviembre de 2018), se habían identificado más de 200 fosas comunes.

Como consecuencia del enfrentamiento contra el Estado Islámico, se han destruido infraestructuras y redes de comunicación en el país valoradas por el Banco Mundial en 88 billones de dólares. Los efectos en la población civil también han sido devastadores: actualmente quedan aún 1,7 millones de iraquíes desplazados.

En este nuevo escenario post-Dáesh, tanto Iraq como la comunidad internacional están colaborando estrechamente en la reconstrucción de las zonas liberadas tras la ocupación de Dáesh. En el marco de la estabilización de Iraq actualmente coexisten varios fondos de financiación: (i) el Fondo de reconstrucción para Zonas afectadas por las operaciones terroristas; (ii) el “Funding Facility for Stabilization” gestionado por el PNUD; (iii) el Fondo “Iraq Reconstruction and Recovery” gestionado por el Banco Mundial; y el (iv) Fondo para el programa “Iraq Recuperation and Resilience”, anunciado en la Conferencia de Kuwait de febrero de 2018.

El Programa de Recuperación y Resiliencia se destina expresamente a revitalizar las comunidades, restaurar los sistemas agrícolas y de aguas, apoyar a la población superviviente o promover la reconciliación intracomunitaria. El coste anual de este programa es unos 500 millones de dólares durante dos años, y se gestiona a través del programa de estabilización que coordina el PNUD, institución que administra las contribuciones de los miembros de la coalición contra el Dáesh. Desde El PNUD, bajo la dirección del gobierno iraquí, las autoridades provinciales y en coordinación con los aliados internacionales, ha contribuido, en términos generales, a impulsar la recuperación social y económica del país, hasta la fecha con una serie de resultados esperanzadores:

- Mejor abastecimiento de agua para más de 800 000 personas,

- Restablecimiento del suministro eléctrico para más de 500 000 personas,
- Rehabilitación de 52 clínicas de salud atendiendo a más de 1,4 millones de personas,
- Más de 120 000 niños y niñas han regresado a la escuela en aulas rehabilitadas,
- Ayuda a casi 1,5 millones de iraquíes desplazados para regresar a su país.

Sea como fuere, el gobierno iraquí parece decidido a adoptar medidas para reflotar la economía (especialmente castigada por las consecuencias de la guerra y de la drástica caída del petróleo en 2014), promover el sector privado y luchar contra la corrupción. Pero la situación política y de seguridad sigue siendo inestable en los últimos meses. Podemos clasificar los retos a los que se enfrenta Iraq en cuatro categorías:



Respecto a la integración de las milicias en el marco institucional, durante el año 2018 se confirmó que las UMP o Hashd al-Shaabi –conglomerado que reúne a unos 50 grupos paramilitares– aprovechaban las ambigüedades de su condición legal para ampliar sus esferas de acción, trascendiendo el ámbito de la seguridad para alcanzar también la esfera política y económica. Basándose en su amplia popularidad por su papel en la campaña contra ISIL, se involucraron en tareas de reconstrucción y algunos de sus dirigentes, percibidos como próximos a Irán, se presentaron a las elecciones de mayo. Su bloque electoral, Alianza Fatah, obtuvo el segundo lugar en los comicios.

Las elecciones parlamentarias celebradas el 12 de mayo de 2018 arrojaron los siguientes resultados. Por un estrecho margen, se alzó con la victoria el partido Sairoun (liderado por Muqtada el-Sader; seguida de Fatah (liderado por Hadi Al-Ameri). Seguida de Nasr (liderada por Al Abadi) con 42 escaños; y Estado de Derecho (Maliki) con 25. En el Kurdistán iraquí, PDK y UPK consolidaron sus buenos resultados electorales. Seguidamente, tras meses de negociaciones entre los grupos políticos entre septiembre y octubre de 2018 se eligió al presidente del parlamento, Mohamed Halbusi, al presidente del país, Barham Saleh, y al primer ministro, Adel Abdul Mahdi. Sin embargo, al finalizar el año, persistían las disputas para el reparto de carteras clave, como Interior y Defensa. Del mismo modo, a lo largo de 2018 continuaron evidenciándose las tensiones entre las autoridades del Gobierno federal y las de la Región Autónoma de Kurdistán (KRG). El norte del país siguió siendo escenario de numerosos ataques del Ejército turco contra posiciones del PKK.

Además, a mediados de año hubo protestas populares en el sur para denunciar la inoperancia del Estado, la falta de servicios básicos y el elevado desempleo. Mahdi se perfilaba como el candidato idóneo para construir una nueva Iraq en la fase de posguerra, pero ha sido incapaz de cumplir las expectativas depositadas en su gobierno. Desde hace meses ha tenido que

enfrentarse a protestas de la población civil que reivindicaban graves problemas estructurales de corrupción, desempleo, falta de servicios y la injerencia del vecino Irán. Las intensas movilizaciones fueron duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad con más de 400 personas fallecidas y centenares de heridas (según la Comisión de Derechos Humanos iraquí). La incompetencia e inoperancia del gobierno para reconducir la situación del país también ha sido puesta de manifiesto por el Gran Ayatolá. La única salida viable que encontró Mahdi fue la dimisión, aprobada por el Parlamento el pasado 1 de diciembre de 2019. A continuación, se abre un proceso de constitución de un nuevo gobierno, previsto en la Constitución iraquí del año 2005. De su éxito o fracaso dependerá el empeoramiento o recuperación de la crisis política en Iraq.

Las tensiones entre EE. UU. e Irán también afectan a la política de seguridad interior y exterior de Iraq. El pasado jueves 2 de enero, EE. UU. bombardeó las inmediaciones del aeropuerto de Bagdad acabando con la vida de Qassem Soleimani, jefe de la Fuerza Quds de la Guardia Revolucionaria iraní (Fuerzas Quds); la de Abu Mahdi al Muhandis, el jefe de las Fuerzas de Movilización Popular (FMP) y comandante de la milicia Kataib Hezbolá (KH); y con las vidas de al menos otras 10 personas. El secretario de Defensa norteamericano, Mark Esper, aseguró que Soleimani estaba “desarrollando activamente planes para atacar tropas y diplomáticos estadounidenses”. El primer ministro en funciones de Irak, Adel Abdul Mahdi, ha condenado duramente esta acción militar, señalando que “operaciones de este tipo, para eliminar a los comandantes de Irak y otros países hermanos, son una grave violación de la soberanía de Iraq”, añadiendo que las acciones llevadas a cabo por EE. UU. “han incendiado la mecha de una guerra devastadora en Irak, en la región y en el mundo. En esta línea, tanto el Primer Ministro iraní, Rouhani, como el Ayatolá Jamenei, han prometido “una dura venganza” y han calificado a los estadounidenses de “terroristas”.

Irán

En su dimensión interna, Irán participa de varios conflictos que, como consecuencia de sus imbricaciones económicas y geoestratégicas, se están internacionalizando. El primero de ellos, de carácter identitario y con reivindicaciones de autogobierno, tiene lugar en el noroeste del país. Las minorías que habitan esta región de Irán, especialmente los kurdos, han sido sometidas en las últimas décadas a políticas centralistas y de homogeneización. En este contexto, las protestas de estas minorías acusando de discriminación al gobierno iraní han sido constantes. Desde 1946 distintos grupos políticos y armados de origen kurdo se han enfrentado a Teherán con el reclamo de disfrutar de más autonomía. Grupos como el Partido Democrático Kurdo (PDKI) y Komala encabezaron esta lucha durante décadas y, desde 2004 es el Partido por la Vida Libre en Kurdistán (PJAK), vinculado al PKK de Turquía, el que protagoniza el conflicto con Teherán.

Por otro lado, encontramos otro conflicto en territorio iraní, este de carácter asimétrico y de baja intensidad, en concreto en la provincia de Sistán y Baluchistán. La contienda enfrenta a Irán y a varias organizaciones militantes sunitas de Baloch, consideradas organizaciones terroristas por Teherán. A pesar de la baja intensidad y delimitación de esta contienda, los intereses geoestratégicos regionales de países como Pakistán y Arabia Saudí están empezando a florecer. En este marco, Irán teme que Pakistán permita a Riad la utilización del puerto de Gwadar (cerca de la frontera iraní) como plataforma de lanzamiento para emprender acciones militares de desestabilización. Asimismo, Pakistán acusa a Irán de dar refugios separatistas baluchis, de igual forma que Irán culpa a Pakistán de proteger a grupos militantes sunitas de Baluchis. Los insurgentes activos en esta región se dividen, en términos generales, se dividen en dos grupos distintos: unos sunitas, financiados por el Reino de Arabia Saudita para atacar Irán y otros chiitas, promocionados por Teherán.

La situación actual de enfrentamiento entre el mundo chiita liderado por Irán, y el sunita liderado por Arabia Saudí tiene más de enfrentamiento geopolítico y social que religioso, aunque las diferencias religiosas se hayan utilizado para encarnar aún más la rivalidad. Irán y Arabia Saudí representan dos concepciones del islam muy diferentes, aunque a un nivel más complejo que la mera polémica doctrinal entre sunitas y chiitas.

Por supuesto, no debemos pasar por alto el conflicto Irán, Estados Unidos e Israel y sus diversas derivadas que tienen un alcance global, afectando los intereses de países como Rusia, China o Arabia Saudí, entre otros. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca el pasado 20 de enero de 2017 ha supuesto un importante revés al proceso de descongelación de las relaciones entre Estados Unidos e Irán. Recordemos que, aunque Irán llevaba décadas negociando con la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y varios Estados, no fue hasta la llegada al poder del gobierno de Hasan Rouhani en 2013 cuando se impulsó definitivamente el acuerdo. En 2015 se firmó el Plan de Acción Integral (Joint Comprehensive Plan of Action o JCPOA) por el que Irán se comprometía a reducir significativamente su capacidad para enriquecer uranio. A cambio, la comunidad internacional eliminaría progresivamente algunas de las sanciones impuestas al país. A pesar de que el acuerdo fue considerado un hito del multilateralismo, la administración Trump trató por todos los medios de encontrar alguna infracción por parte de Teherán para legitimar la salida o renegociación del mismo. De cualquier forma, tras una serie de acusaciones israelíes algo difusas sobre proyectos nucleares previos en Irán, desarrollo de misiles balísticos y apoyo iraní al terrorismo internacional, Trump anunció su renuncia al mismo en mayo de 2018. Eso significaba el retorno de las sanciones y, aunque ninguno de los otros Estados firmantes estaba de acuerdo con la decisión norteamericana, el control de Washington sobre las finanzas globales y sobre las empresas que comercien con Irán.

La retirada unilateral del acuerdo y las sucesivas campañas de presión y desprestigio a Teherán están produciendo una escalada de tensión entre Teherán y Washington, en torno a la causa nuclear. En este marco, se ha desencadenado una batería de declaraciones amenazantes entre Trump y Rouhani. Un portavoz del ministerio de Exteriores iraní señaló que “el Gobierno de Trump está destruyendo todos los mecanismos internacionales establecidos para mantener la paz global y la seguridad”. Tras la declaración de Trump que designaba a la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI) “organización terrorista”, Rouhani respondió en los siguientes términos: “¿Quiénes son ustedes para clasificar a las instituciones revolucionarias como terroristas? Ustedes son los que quieren utilizar a los grupos terroristas como herramientas contra las naciones de la región... Ustedes son los líderes del terrorismo mundial”. La comunidad internacional ha tratado de apaciguar la escalada de tensión existentes. En este sentido, China ha denunciado una vez más la política de máxima presión de EE. UU. contra Irán y exige a Washington que corrija sus errores para apaciguar las tensiones. En esta misma línea, Rusia advierte que el acuerdo nuclear con Irán está cerca de desmoronarse. El ministro de exteriores de la Federación Rusa, Serguéi Lavrov, declaró el pasado lunes 30 de diciembre de 2019, tras una reunión con su homólogo iraní Mohammad Yavad Zarif que “esta importantísima conquista de la diplomacia internacional, el plan conjunto de acción para el programa nuclear iraní está a punto de colapsar”.

Por último, resultan imprescindibles algunas notas sobre la importancia de Israel para los intereses hegemónicos de Irán en Oriente Medio. En sus inicios, Irán emprendió la guerra contra Israel a través de sus representantes agentes estados. En la década de los 80, Irán entrenó a Hezbollah, milicia chiita en el Líbano, dirigiendo sus esfuerzos militares en expulsar a Israel del sur del Líbano. Además, Irán proveyó a este grupo terrorista ayuda

financiera, capacitación, armas, explosivos, política, diplomática y organizativa, mientras persuadía a la organización para que tomara medidas contra Israel. El objetivo declarado todavía es “liberar a Jerusalén del gobierno sionista”.

En un escenario similar, entre 2005 y 2011, Irán fue uno de los principales financiadores y proveedores de Hamás, en un ejercicio de apoyo directo a la resistencia palestina. Posteriormente, Teherán canalizó su ayuda financiera y militar hacia el Yihad Islámico Palestino en Gaza, en base a dos motivos: uno, el abandono progresivo del apoyo del Hamás sunita a la línea iraní en Siria, y; dos, el alto el fuego entre Israel y Hamás a principios de 2014. En cualquier caso, Irán consolidó un frente adicional en contra de Israel al Sur.

El actual esfuerzo iraní en Siria apunta a establecer un tercer frente al noreste, a lo largo de la frontera de Israel en los Altos del Golán. Alinear el control del noreste con la presencia militar en El Líbano, Siria e Irak, se justificaría en el deseo de disponer de un corredor terrestre con acceso directo al Mediterráneo. También podemos detectar esfuerzos iraníes para desestabilizar al reino jordano, situado a lo largo de la frontera oriental de Israel. El cerco sobre el estado judío estaría formado. Neutralizar su poderío militar es un objetivo estratégico primordial de Teherán, en su particular lucha de equilibrios y hegemonías el Medio Oriente.

Yemen

El caso de Yemen es muy particular en el conjunto de la península arábiga. Es el único régimen republicano, con elecciones periódicas y cierto grado de pluralismo. Es también, con diferencia, el país más pobre de la región, con unos recursos naturales muy limitados. Junto con Túnez, Egipto y Libia ha experimentado la caída de un presidente que se mantenía en el poder desde hacía décadas, como consecuencia de las revueltas

que comenzaron en 2011. Como en Libia, el derrocamiento del presidente ha recibido el apoyo internacional, si bien en Yemen este proceso ha sido relativamente pacífico. La participación de la comunidad internacional a través de la llamada «Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo» permitió realizar una transición y encarrilar hasta 2014, a través de un diálogo nacional, las distintas fuerzas desatadas en 2011. No obstante, la pobreza extrema, la amenaza terrorista y los conflictos internos siguen pesando sobre el resultado final de este proceso.

En la revuelta de 2011 convergieron, hasta estallar, varios factores que se habían degradado progresivamente desde hacía años en un marco general de restricción de las libertades políticas y agravamiento de la pobreza: apropiaciones de tierras, reestructuración de la administración y del Ejército pasaron, enfrentamientos sangrientos entre las distintas comunidades y acciones antiterroristas. En febrero de 2011 comenzaron las grandes manifestaciones en la capital y otros puntos del país, con una participación muy notable de jóvenes y mujeres a los que se unieron campesinos y elementos tribales. Con el impulso saudí y el apoyo de los demás países del Golfo, en mayo de ese año se forjó un acuerdo según el cual Ali Abdúl Saleh abandonaría el poder y se daría paso a una transición a cambio de su inmunidad. A continuación, se sucedieron elecciones y acuerdos políticos en materias claves como instituciones, derechos y libertades fundamentales.

El balance de este proceso de transición es positivo desde un punto de vista formal. Desde el punto de vista material, se suponía que la transición política llevaría la estabilidad a Yemen, pero el presidente Hadi enfrentó multitud de problemas: al Qaeda, especialmente tras la fusión de la rama saudí y yemení de la organización dio origen a Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), corrupción, inseguridad alimentaria y militares leales a Saleh.

El antiguo presidente Alí Abdullah Saleh, primero, y su sucesor, Abdo Rabbo Mansour Hadi, después, tuvieron que lidiar con los insurgentes seguidores del clérigo al-Houthi (hutíes) y

otras milicias y sectores aliados. Dicho conflicto se originó en 2004 cuando el bloque hutí insurgente orquestó una rebelión en el norte del Yemen, contra el entonces presidente Saleh. El discurso oficial ha acusado a los insurgentes de pretender la reinstauración de un régimen teocrático como el que imperó durante mil años en la zona, hasta el triunfo de la revolución republicana de 1962. El movimiento hutí, en el marco de las revueltas de la Primera Árabe, se aprovechó de la debilidad del nuevo presidente, Hadi, para tomar el control de la norteña provincia de Saada y zonas cercanas. Desilusionados por la transición, muchos yemeníes, sunitas incluidos, apoyaron a los hutíes, y a finales de 2014 y principios de 2015 los rebeldes tomaron Saná, la capital, forzando a Hadi a irse al exilio.

Coetáneamente, el Gobierno yemení ha enfrentado una fuerte presión internacional –sobre todo de EE. UU. y Arabia Saudita– para dedicar esfuerzos a la lucha contra AQPA. Aprovechando el vacío de poder en Yemen en el marco de la revuelta contra el presidente Saleh, AQPA amplió sus operaciones en el sur del país y las zonas bajo su control. A partir de 2011, el grupo comenzó a realizar algunas de sus acciones bajo la denominación Ansar Sharia (Partidarios de la Ley Islámica) y desde mediados de 2014 el grupo terrorista se involucró en enfrentamientos con milicias al-houthistas que avanzaron posiciones desde el norte de Yemen. AQPA ha aprovechado el clima de inestabilidad y la escalada de violencia en el país a partir de marzo de 2015 –en el marco del conflicto entre los hutíes y las fuerzas leales al Gobierno de Hadi– y se ha enfrentado a ambos bandos. Este escenario también ha favorecido el ascenso de ISIS, que ha comenzado a reivindicar diversas acciones en el país.

Un informe de la ONU presentado en septiembre de 2019 carga contra los países que suministran armas y apoyo logístico a la coalición liderada por el gobierno de Riad por contribuir al sufrimiento y hambruna de la población civil en Yemen. En palabras textuales de la experta independiente de la ONU,

Melissa Parke, “está claro que el continuo suministro de armas a las partes en conflicto está perpetuando el enfrentamiento y prolongando el sufrimiento del pueblo yemení”. El informe identifica violaciones de los derechos humanos en ambos bandos del conflicto y acusa de una “falta de responsabilidad generalizada” tanto a los gobiernos de Yemen, Arabia Saudita y EAU, como a los hutíes y comités populares afiliados. Por tal motivo, el informe recomienda que todos los Estados prohíban la transferencia de armas a las partes involucradas para evitar que sean utilizadas en violaciones graves de derechos humanos. EE. UU., Reino Unido y Francia son los mayores vendedores de armas a Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU), líderes de la coalición que lucha contra el movimiento hutí que controla la capital yemení.

La guerra de Yemen está considerada como la mayor crisis humanitaria del mundo. Según datos publicados por ACNUR el pasado mes de marzo e 2019, solo en 2018 se reportaron más de 4 800 civiles muertos o heridos en el país (la quinta parte eran niños). El conflicto ha obligado a casi el 15 % de la población (alrededor de 4,3 millones de personas) a huir de sus hogares. Esto incluye a 3,3 millones de personas que permanecen desplazadas en todo el país.

5. Análisis de la evolución del terrorismo yihadista: Al Qaeda y Dáesh

Durante los últimos años hemos asistido en Oriente Medio a la aparición de dos modelos divergentes de militancia islamista, el de Al Qaeda y el del Dáesh, que han competido por la primacía en el mundo del islam radical. Ambos modelos opuestos de yihad han demostrado ser mecanismos efectivos para explotar las debilidades estructurales existentes en el Medio Oriente y para

aprovechar los vacíos de poder resultantes de la inestabilidad producidos por las Primaveras Árabes.

Al Qaeda y el Dáesh fueron particularmente diligentes en beneficiarse de las nuevas circunstancias, si bien ambos se distinguían por la utilización de diferentes estrategias de acción basadas en la distinta percepción de la violencia y de la territorialidad, con distintos grados de éxito. El Dáesh desarrolló e implementó un modelo diferente de yihad encaminado a fomentar la violencia sectaria y unilateral, con el fin de crear el caos suficiente para destrozarse países soberanos y comunidades políticas consolidadas reemplazándolos con un Estado islámico centralmente controlado. Al Qaeda, por su parte, se centró mayoritariamente en lo local en un aparente intento de presentarse como la marca yihadista favorita y más duradera, operando no solo por su propio interés, sino también por la satisfacción de las demandas de las sociedades árabes que se sentían agraviadas por sus Gobiernos.

La diferencia entre ambas organizaciones en cuanto a su aproximación estratégica se debe a que Al Qaeda respondió a la inestabilidad teniendo en cuenta las lecciones extraídas de las guerras de Afganistán e Irak, donde aprendió la importancia de cuidar su imagen si quería ganarse la confianza de las masas sociales y apoderarse de los sentimientos revolucionarios. Su visión estratégica particularmente sectaria basada en la utilización de la violencia masiva comenzó a causarle efectos perjudiciales en su imagen global en las sociedades árabes, corriendo el riesgo de dañar su capacidad de atracción en otras partes del mundo.

El objetivo estratégico último de Al Qaeda seguía siendo el de establecer un califato global compuesto por muchos emiratos islámicos locales formados a través de acción continua de propaganda complementada con acciones terroristas dirigidas contra los Gobiernos árabes. Sin embargo, este era un objetivo a muy largo plazo, por lo que, mientras tanto, Al Qaeda debía seguir una estrategia basada en tres líneas de trabajo interrelacionado: la primera era unirse o iniciar insurgencias localizadas contra

gobernantes locales considerados corruptos e insuficientemente islámicos; la segunda pasaba por difundir pacíficamente las nociones fundamentales del islam a través de la *dawa* o propaganda religiosa, y, finalmente, la tercera consistía en dirigir las actividades terroristas contra el enemigo lejano, entendiendo por tal a los Estados Unidos y sus aliados, principalmente Europa e Israel.

A partir de la intervención rusa en Afganistán Al-Qaeda puso en marcha su estrategia de lucha antioccidental, lo que llevaría entre otros actos terroristas, a perpetrar el triste atentado al World Trade Center, el 11 de septiembre de 2001. Este hecho marcó un punto de inflexión en el terrorismo yihadista, que adquiriría una dimensión internacional y se convertiría en una amenaza global. Aunque Al-Qaeda aprovechó la enorme publicidad del evento para difundir su propaganda, mezclando una retórica antimperialista con una visión salafista y violenta del islam, a largo plazo el atentado provocó una guerra sin

cuartel por parte de la mayor parte de la comunidad internacional. Las guerras que EE. UU. y sus socios occidentales lideraron en Afganistán e Irak provocaron una mutación en las estrategias de los grupos terroristas. Al-Qaeda fue perdiendo importancia paulatinamente, pero supo adaptarse a los nuevos tiempos, tejiendo alianzas con grupos salafistas del Cáucaso y, sobre todo, de África. Su modelo jerárquico fue transformándose en el de células independientes más difíciles de combatir. El terrorismo pasó a ser universal, global y descentralizado. En este marco conviene recordar la proliferación de franquicias locales de Al-Qaeda a lo largo del continente africano, Oriente Medio y Asia. La preferencia por las franquicias es un fenómeno que se ha extendido por toda la geografía del yihadismo a partir de la creación de la filial de Al Qaeda en Irak en el 2003. A continuación, se muestran algunas de las organizaciones terroristas vinculadas con Al-Qaeda más representativas:



Otro hito trascendental en la evolución del terrorismo yihadista fue la Primavera Árabe. A partir de 2011, un número considerable de personas se sintieron atraídas por unos grupos que abogaban por modelos sociales, religiosos y políticos alternativos, a pesar de la violencia empleada. Además, la pobreza, el desempleo, la corrupción, la mala gestión económica y política, la represión y la inseguridad instaladas desde hacía décadas en las sociedades árabes proporcionaron las condiciones adecuadas para que los grupos yihadistas como Al Qaeda o el Dáesh sacaran partido.

Dáesh surgió con motivo del vacío de poder existente tras la derrota de Sadam Hussein y las posteriores luchas internas que ensangrentaron Irak. Con el apoyo de las tribus suníes, tradicionalmente en el poder, pero que habían sido excluidos tras la intervención norteamericana, fueron adquiriendo fuerza poco a poco.

De esta manera, a partir de mediados de 2013, quedaron trazadas las líneas de diferenciación entre ambos movimientos, que pasaron a competir por el liderazgo del yihadismo local y global. Una vez que la dinámica de la competencia intrayihadista entre Al Qaeda y el Dáesh se consolidó, los dos movimientos yihadistas comenzaron a luchar entre sí, inicialmente en Siria y, de manera cada vez más notoria, en todo el mundo. En esta pugna la fortuna sonrió inicialmente al Dáesh. Sus éxitos militares y conquistas territoriales permitieron al por entonces Estado Islámico en Irak (ISI) la proclamación del califato islámico en junio de 2014, autodenominándose Estado Islámico de Irak y Siria (ISIL o, peyorativamente, Dáesh). Los fulgurantes inicios del ISIL se

fueron diluyendo en los años venideros, principalmente a causa del desarrollo de los acontecimientos en Irak (apoyo internacional al Ejército regular iraquí) y en Siria (fortalecimiento del Ejército Libre Sirio de al-Asad y de las Fuerzas Democráticas Sirias en el norte el país). En noviembre de 2017, el califato había implorado después de la pérdida del 98 % de su territorio y de las dos ciudades principales de Mosul y Al Raqa, su capital nominal.

Aunque el autoproclamado califato islámico esté prácticamente desintegrado, el peligro de seguridad que representa el reclutamiento de combatientes extranjeros para los más de 86 países que tenían o han tenido connacionales luchando en Irak o Siria es muy elevado. En diciembre de 2015, cerca de 30 000 combatientes extranjeros luchaban en las filas del Dáesh, fuertemente radicalizados y sin miedo al martirio.

La propaganda para la captación de estos jóvenes es simple, pero efectiva. La productora del Dáesh, Al Hayat, produce elementos bien elaborados que captan perfectamente los deseos de una generación musulmana, criada sin los valores familiares paternos y maternos y sin los mismos nexos afectivos con su lugar de origen. Estos jóvenes criados en Europa no se sienten identificados totalmente con la cultura de sus padres, ni la de sus países árabes de origen, pero, al mismo tiempo, se sienten incomprendidos y sin oportunidades laborales, situación que se agrava considerablemente con discursos políticos islamofóbicos. El sentimiento victimista es uno de los mayores recursos que tiene el Dáesh para proceder al adoctrinamiento y a la radicalización de estos jóvenes.

6. Bibliografía

- AL ASWANY, A. (2011): *Egipto: las claves de una revolución inevitable*, Madrid, Galaxia-Gutenberg.
- BASSETS, L. (2012): *El año de la Revolución: cómo los árabes están derrocando a sus tiranos*, Madrid, Taurus.
- DURO MONTEALEGRE, R. (2004): *El Islam en el mundo árabe: respuesta a una globalización Excluyente*, Oasis, 2004
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. y ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (edit.) (2011): *Informe sobre las revueltas árabes*, Guadarrama, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- HALLIDAY, F. (2005): *El Islam y el mito del enfrentamiento*, Barcelona.
- ISMAIL, T. (edit.) (2011): *Government and Politics of the Contemporary Middle East: Continuity and Change*, London, New York, Routledge.
- IZQUIERDO, F. (2009): *Poder y regímenes en el Mundo Árabe contemporáneo*, Bellaterra/Fundación CIDOB, Barcelona. Disponible en https://www.cidob.org/es/content/download/57542/1485473/version/2/file/26_PODER%20Y%20REGÍMENES%20EN%20EL%20MUNDO%20ÁRABE.pdf
- KÜNG, H. (2006): *El Islam. Historia, presente y futuro*, Madrid, Ediciones Trotta.
- LEWIS, B. (21990): *El lenguaje político del islam*, Madrid 1990.
- LÓPEZ GIL, P., OTERO IGLESIAS, M., PARDO PEREIRA, M., & VICENTE MARIÑO, M. (n.d.) (2010): *La imagen del mundo árabe y musulmán e la prensa española*. Fundación Tres culturas.
- MACKINLAY, A. (2019): *Oriente Medio. Equilibrios y tensiones*. Documento de Opinión IEEE 60/2019. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO60_2019ALEMAC_OrienteProximo.pdf
- TADROZ, M.: *The Muslim Brotherhood in Contemporary Egypt: Democracy Redefined or confined?*, New York, Routledge, 2012.
- SÁNCHEZ MATEOS, E.: *El nuevo marco geopolítico de Oriente Medio, Política y Sociedad*, 55(3), pp. 673-692. 2018

Informes

- Anuario IEMED del Mediterráneo 2012. Disponible en: <http://www.iemed.org/publicacions-es/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/anuari-iemed-de-la-mediterrania-2012>
- Arab Human Development Report*. Informes del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), elaborados por investigadores árabes sobre sociedades árabes. Disponibles en: <http://www.arab-hdr.org/Default.aspx>
- Doing Business in the Arab World* (2012). Informe del Banco Mundial sobre las economías de los países árabes. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB12-ArabWorld.pdf>

Enlaces web

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo: <https://www.aecid.es/ES>

Arab Reform Initiative: www.arab-reform.net/

Carnegie Endowment for International Peace (Middle East): www.carnegieendowment.org/programs/global/index.cfm?fa=proj&id=107

Casa Árabe: <https://www.casaarabe.es/>

CIDOB - Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo: <http://www.cidob.org/es>

El conflicto del Sáhara Occidental. Ignacio Fuente Cobo. Fernando M. Mariño Menéndez. Doc. Provincia 53: <https://www.provincia53.com/>

IECAH - Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria: www.iecah.org/

IEMed – Instituto Europeo del Mediterráneo: <http://www.iemed.org/>

International Crisis Group (Middle East and North Africa): www.crisisgroup.org/

Los conflictos sociales se incrementan en el centro de Túnez: <https://www.atalayar.com/content/los-conflictos-sociales-se-incrementan-en-el-centro-de-tunez>

Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán www.opemam.org/

POGAR - Programa de gobernanza en los países árabes: www.pogar.org/

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales (Mediterráneo y Mundo Árabe): www.realinstitutoelcano.org

Situación actual en Libia: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/situaci%C3%B3n-libia-17042019>

TEIM – Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos <http://www.tallerteim.com/>

Tema 3

Módulo 1

Emancipaciones en el siglo XXI: agenda global y propuestas estratégicas

Coordinación: Libia Arenal Lora

Autor: Jesús Sabariego Gómez

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra

Índice

1. Entre la geopolítica y la tecnopolítica: del fin de la historia al fin de la política	145
2. Posdemocracia: el fin del consenso hegemónico.....	147
3. Emancipaciones, agenda y estrategias globales	150
4. Bibliografía.....	153

1. Entre la geopolítica y la tecnopolítica: del fin de la historia al fin de la política

“El sujeto constituyente moderno es una alucinación narcisista”

Eduardo Viveiros de Castro

Los medios de comunicación de masas y las industrias culturales por excelencia en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial (música pop, radio-fórmulas, prensa, televisión, etc.), que crecen exponencialmente desde la década de los sesenta abriendo nuevos mercados en otros contextos, acaban deviniendo *su propio mensaje*, parafraseando a MacLuhan (1964), inaugurando una nueva dimensión analítica en las ciencias sociales que transita de la sociología de la cultura al periodismo o la historia contemporánea, como muestra para construir una agenda política (Herman y Chomsky, 2008) que alcanza por esas fechas al ámbito académico, reacio siempre a las novedades, por su poder de persuasión a través del consumo masivo.

Con el proceso de desplazamiento de la agenda reivindicativa del espacio tradicional de la izquierda ortodoxa al espacio de la cultura de masas (Adorno y Horkheimer, 1998), caracterizado por la influencia sin precedentes en esta de la música pop y las industrias culturales, aún con matices de *rythm 'n' blues*, escúchese “Street Fighting Man”, de *The Rolling Stones*, del disco *Beggars Banquet* (1968), de las coordenadas tradicionales en las que radicaban las luchas sociales y políticas en el espacio tradicional de las organizaciones de izquierda (August, 2009) hasta los años ochenta y el auge del neoliberalismo desde la década anterior que culminó con la caída del muro de Berlín, que también contó por cierto con un concierto previo y posterior con la presencia de Roger Waters, de *Pink Floyd*.

Para quienes crecimos entre los ochenta y los noventa del pasado siglo era costumbre asistir por la televisión a aquellos megaconciertos en el estadio Wembley de Londres que reunían a conocidas estrellas del rock, el pop o el reggae como Sting o UB40 con no tan conocidos músicos del llamado “Tercer Mundo”, Miriam Makeba, Hugh Masekela, entre otros, y que servían para recaudar fondos para las más diversas causas, desde el hambre a la lucha contra el apartheid o la liberación del entonces preso número 466/64 de Robben Island, organizados por Amnistía Internacional o por agrupaciones y colectivos surgidos ex profeso, liderados por músicos como Bob Geldof, Band Aid, para la ayuda a Etiopía y Somalia, por ejemplo, cuyo mítico Live Aid, concierto simultáneo en Wembley y el estadio JFK en Filadelfia, el 13 de julio de 1985, fue seguido por millones de personas en todo el mundo por televisión, vía satélite, y contó con la presencia de los Príncipes de Gales, Carlos y Diana, entre el público, tribuna de autoridades mediante.

Estos megaeventos televisivos de la época emitidos por satélite a todo el mundo, ilustran a la perfección el progresivo proceso de despolitización del espacio de la izquierda ortodoxa tradicional en Occidente, que comienza en la década de los sesenta a través de las reivindicaciones contraculturales y las luchas sociales y políticas por cuestiones lejanas entonces para una izquierda esclerotizada por el peso de la URSS (Judt, 2011) y que van a tener sus epígonos en los movimientos sociales por el reconocimiento de los derechos civiles, contra el racismo, la defensa de la ecología, la diversidad sexual y el feminismo, muchos de los cuales se expresarán a través de los movimientos del 68, con la progresiva relevancia de la reclamación incipiente por los derechos humanos desde un contexto instituyente (Herrera Flores, 2005), alejado de la esfera jurídica mainstream internacional (Judt y Snyder, 2012), baste citar las luchas por la descolonización en África y los intentos por sancionar una Carta Africana de los Derechos de los Pueblos o el surgimiento de entidades como

Amnistía Internacional, marcando una agenda política diferenciada desde ese momento, que generará una verdadera implosión en las organizaciones de la izquierda tradicional, para la que el discurso de los derechos humanos formaba parte de la ideología del enemigo en aquel tiempo y cuya influencia hará que lo acaben asumiendo como parte de sus agendas, especialmente con la desintegración de la URSS y la caída del Muro de Berlín.

La izquierda al uso estaba sufriendo un embate sin precedentes a partir de la politización y financiación de otros espacios tradicionalmente relegados a la esfera de organizaciones y entidades que se nutrían de las políticas del Estado del Bienestar, el espacio de la solidaridad en el seno de la democracia representativa liberal en el capitalismo occidental y su capacidad de irradiación a otros contextos a través del alcance de las industrias culturales de masas aliado a la ideología occidental de los derechos humanos, de la mano de la venta de entradas, discos, la recaudación de fondos y la solidaridad y el asistencialismo desde Occidente hacia el Sur, sin cuestionar las condiciones de dependencia y los resortes y mecanismos que generaban esta, deuda, extractivismo multinacional, injerencias geopolíticas, el petróleo, las materias primas, etc., etc., todo ello bastante bien explicado por la *Teoría de la Dependencia* (Marini, 1973) y las violaciones de derechos en aquel, de las que el primero era responsable en gran parte.

Así, mientras los jóvenes occidentales de los ochenta bailaban en Wembley, previo pago de una costosa entrada en libras esterlinas, pidiendo libertad para los sudafricanos negros pobres, que se hacinaban en *townships* como Soweto (sin cuestionar si la pobreza tenía algo que ver con el Apartheid y quién era responsable más allá del gobierno de Pieter Botha) y Sting sacaba a escena al cacique Raoni metiendo el dedo en el ojo a la dictadura brasileña, la lucha de clases iba pasando al *fin de la historia*, según Francis Fukuyama (1994), en su ensayo del mismo título, superventas una década más tarde, al que el 11-S en Manhattan historizó de forma sangrienta y dramática.

La lucha política se desplazaba hacia la *oenegización* asistencial al desarrollo que alumbró los temas relevantes de la agenda, también en la investigación en ciencias sociales, durante la década de los noventa, sirva como testimonio la eclosión de programas de postgrado, *masters* y especializaciones universitarias en materia de cooperación al desarrollo y derechos humanos.

Era definitivo, o eso parecía, los derechos humanos se habían puesto de moda, al menos en Occidente, y Occidente iba a enseñarle al mundo cómo había que hacerlos efectivos, cuál era su aplicabilidad, efectividad, recursividad y un largo etc. de mecanismos y dispositivos jurídicos, sociales, económicos y culturales (véanse los pactos y el proceso de negociación sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el periodo), aliados a la acción internacional de las Naciones Unidas y sus agencias.

En síntesis, las coordenadas de la despolitización de los tópicos y espacios de lucha política que definían a la izquierda y formaban parte de su identidad, hacia la politización de otros territorios y contextos discursivos, están directamente relacionadas con el crecimiento del llamado Tercer Sector (Mendes y Araújo, 2013), en gran medida dependiente de las subvenciones provenientes de agencias públicas y privadas, con el auge del neoliberalismo, y la construcción de una agenda internacional de la cooperación al desarrollo y los derechos humanos, a través del espacio proporcionado por los medios de comunicación de masas, en una escalada que arranca en los años sesenta del siglo XX y alcanza su plenitud a comienzos del siglo XXI con la celebración en Porto Alegre (Brasil) en enero de 2001, del primer Foro Social Mundial.

De manera sucinta, son las décadas de la contracultura a finales de los sesenta, la crisis del petróleo del 73, el Consenso de Washington y el establecimiento de los gobiernos neoliberales de Thatcher, Reagan, con Karol Wojtila al comando del Vaticano, que tienen como reacción la articulación de movimientos y protestas en aquellos lugares donde comienzan a

aplicarse las recetas del neoliberalismo de la mano de movimientos sociales cuyas reivindicaciones, identidad, objetivos, repertorios de acción y formas organizativas distan mucho de los partidos y sindicatos e incluso de movimientos sociales anteriores, estando estas en muchos casos inescindiblemente ligadas a una concepción radical de los derechos humanos (Sabariego, 2007), desde abajo, frente a las concepciones dominantes en la esfera institucional y el Derecho Internacional, razones por las que serán llamados como *Nuevos Movimientos Sociales* por la teoría social (Touraine, 1985), término que adquiere relevancia académica en 1985, en el monográfico dedicado a estos en el número 52 de la revista *Social Research*.

2. Posdemocracia: el fin del consenso hegemónico

Dice Eduardo Viveiros de Castro que “el régimen semiótico del mito, indiferente a la verdad o falsedad empírica de sus contenidos, se instaura siempre que la relación entre los humanos como tales y sus condiciones más generales de existencia se impone como un problema para la razón” (Viveiros de Castro, 2019).

Al hablar de posverdad y leer la entrada creada en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en 2017, bien podríamos pensar que en la RAE están hablando de posmentira o de poscensura (Grijelmo, 2012), porque no nos dicen cómo funciona esa manipulación, cómo es operada, ni profundizan en la canonización de la ocultación, la insinuación y acusación sin pruebas, la falsificación de estas y de los argumentos presupuestos sin que hayan sido comprobados y un largo etcétera de dispositivos acrecentados con el desarrollo de las redes sociales de Internet (Soto Ivars, 2017) y la ampliación de la esfera pública y los medios al ámbito digital, de lo que nos ocuparemos más adelante.

Aunque la RAE no la nombre, no hay posverdad sin posdemocracia, como no hay democracia sin derechos humanos y viceversa. No son posibles unas sin las otras, nos son posibles aquellas sin la aniquilación de estas de forma radicalmente expresado, esto es, yendo a la raíz. Esa es la apelación de los Nuevos Movimientos Sociales, así llamados por la teoría social de las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo. Es este un consenso establecido también académicamente, epistémicamente, podríamos decir, y nos olvidemos que, como nos enseña Derrida (2008), episteme significa ley antes que ciencia, el *Verbo*.

A pesar de que los consensos que han dominado la comprensión sobre los derechos humanos radiquen en este acuerdo tácito, en este consenso, las primeras décadas del siglo XXI nos muestran más bien lo contrario.

La declaración que cumple ahora setenta años surgió precisamente ante el horror de los fascismos y totalitarismos de la Segunda Guerra Mundial y la muerte de más de cincuenta millones de personas en todo el mundo a la que estos habían conducido durante la primera mitad del *corto siglo XX* (Hobsbawm, 2000), como corolario para algunos (Bauman, 2010) de la racionalidad inacabada del proyecto moderno y su voluntad de homogeneizar y erradicar las diferencias, que arranca con la Ilustración y nos conduce por un tenebroso pasaje hasta la globalización actual (Santos, 2000) y sus proceso *descivilizador* inducido hegemónicamente de arriba hacia abajo por las élites y oligarquías globales, según el geógrafo brasileño.

La declaración cumple setenta años y asistimos a un proceso global -globalizado- *descivilizador* (sic) que tiene un rasgo fundamental identificado en la *desdemocratización* (sic), la salida de la democracia y de su vaciamiento (Laval y Dardot, 2017). Hablamos de la democracia liberal representativa, no ya de la democracia participativa o la democracia radical, siquiera de una democracia fuerte (Barber, 1982), de la que dan buena cuenta a partir de 2011 los movimientos sociales que desde el Sur global

van a señalar e impugnar su falta, paradójicamente, de legitimidad democrática. Al hablar del Sur global no nos referimos apenas a unas coordenadas geográficas, hablamos más bien de unas coordenadas epistémicas, invisibilizadas durante siglos por el capitalismo, el colonialismo, el imperialismo y el patriarcado a través de la expansión desde Occidente de las distintas fases del capitalismo hegemónico a partir del siglo XVI y a las que, en innumerables ocasiones, los derechos humanos desde este lado, desde arriba, han servido de coartada, de instrumento, para imponer un *localismo globalizado* (Santos, 2000) en nombre de una democracia a la que apelaban los discursos oficiales como un significativo vacío (Laclau, 2012) que totalizaba cualquier forma de vida en común ajena a los planteamientos del liberalismo.

Si antes de la expansión del capitalismo podían contarse más de un millar de formas de organización comunitaria distributiva y horizontal (Mann, 2006), entre las que la democracia era apenas una de ellas, la reducción paulatina de estas a un número no superior al centenar, especialmente en el Sur, y la imposición de la visión lineal de la democracia representativa liberal a partir del siglo XVII en adelante y sus sucesivas circunvoluciones en torno a la tensión entre igualdad y libertad, el sufragio, la representación política y la separación nominal, no fáctica, de poderes, de la mano de la expansión del capitalismo, conseguirán inscribir a sangre y fuego el *motto* por el que hemos de creer (importantísima la cuestión de la fe y la creencia aquí), que *la democracia* -entendida en el subtexto como la democracia representativa liberal aliada al capitalismo-, *es el menos malo de los sistemas políticos conocidos* en la línea de toda una tradición encabezada por Anthony Giddens, Ulrich Beck, Daniel Bell, entre otros teóricos de la socialdemocracia, el Estado del Bienestar y la Tercera Vía, caracterizaron el periodo como un techo máximo democrático, contemplando las desigualdades de clase, la explotación y los conflictos señalados por los movimientos sociales como parte de las contradicciones

de un sistema que se ha perdido por la imposición de la razón neoliberal y sobre todo por la interiorización íntima de su subjetividad, de su razón-mundo (Laval y Dardot, 2017) incluso en los aspectos más anecdóticos, principalmente a través de las redes sociales de Internet.

Este proceso de vaciamiento y salida de la democracia, perfectamente descrito por Christian Laval y Pierre Dardot en sus recientes trabajos, está configurando un nuevo sistema al que algunos llaman posdemocracia, siguiendo el viejo esquema de las ciencias sociales que coloca el prefijo *post* como un reflejo, un acto fallido de renuncia a complejizar la teoría, críticamente, sumiso a la voluntad general e establecer una problematización lineal. Los prefijos *post* siempre son problemáticos, tienden a esconder la complejidad de los procesos sociales tras la etiqueta y la categoría. Así, la posdemocracia supondría el fin de *aquel menos malo sistema conocido hasta entonces en la historia* del adagio socialdemócrata y el inicio de un nuevo sistema que supera sus principios estableciendo otros nuevos, no tan nuevos en realidad, a pesar del *nomenclator*, definiendo un nuevo estado de las cosas, un nuevo orden que divide a los analistas y expertos entre la nostalgia de la democracia perdida, que habría que recuperar, quienes defienden y apuestan por la superación del nuevo orden posdemocrático o intentan caracterizar el periodo como una transición profunda, a pesar de que el monstruo, como diría Gramsci, ya está aquí.

En su ingente tarea de caracterización de esta transición hacia lo posdemocrático, Pierre Rosanvallon (2013) ha delimitado algunos de los contornos que caracterizan la contra-democracia y la desafección impolítica crecientes en las primeras décadas del siglo XXI más allá del dogma imposibilista de la *real politik*, del *There is no alternative* (TINA), que nos llevaría al fin de la política, según la razón neoliberal.

En muchos contextos (*e. g.* Brasil) asistimos ya a la toma de control por parte del poder judicial ante la implosión

contra-democrática y la desafección impolítica creciente, articulada en gran parte por los medios de comunicación de masas y el efecto de la ampliación a las redes sociales de Internet y de los conflictos en esta esfera comunicativa ampliada profundamente desigual que pulveriza el canon pergeñado por Jürgen Habermas (2003) por la construcción del consenso y la agenda (Mendes y Seixas, 2005), con el objetivo de subsumir la política a la ficción jurídica de una esfera neutral (Schmitt, 2009), apolítica. Si la ciudadanía *deja de creer* -de nuevo la creencia- en la política institucional y renuncia a lo político, al conflicto instituyente, este espacio cede ante la preeminencia de la dimensión jurídica soberana y su concepción absolutista del Derecho, entendida como la única esfera posible de construcción de derechos, esto es, de regulación, más allá de la política y lo político y la única vía para la resolución del conflicto.

A grandes rasgos, podríamos definir esa posdemocracia, como un Estado de excepción contra-democrático permanente, en el que la crisis no es más una excusa sino que se constituye en una forma de gobierno, por decreto, una máquina de guerra (Deleuze y Guattari, 1994) que pugna por imponerse a partir de una concepción jurídica, por tanto política, hegemónica en la que el Estado de Derecho se constituye como un modelo formal rígido, fosilizado -nada puede hacerse en nombre del Estado, todo por y para preservar el Estado de Derecho formal, nominal, en el que la ley es un fin en sí mismo, *Nomoiarquía*-, mientras este se vacía de contenido, imponiendo una razón política única que hay que acatar, a diestro y siniestro, izquierda y derecha, que desdibujan sus programas, especialmente en lo económico, ante el chantaje y la presión de instancias globales que imponen sus agendas al Estado.

El Estado de Derecho, entendido políticamente como el límite al ejercicio arbitrario del poder establecido por el Derecho desaparece ante nuestros ojos, *Todo lo sólido se desvanece...* -según Marx y Engels en el capítulo I del Manifiesto Comunista- o

se liquidifica, según Bauman en nuestra modernidad, incluso el Estado de Derecho, en nombre de la libertad de mercado concebida como la primera de las libertades políticas, constitucionalizándose, esto es, estableciéndose una jerarquización y subordinación de los derechos, una *Demarquía* (Hayek, 1998) en la que los privados, patrimoniales, adquieren carta de naturaleza como derechos fundamentales. Como esta cesión y esta desaparición operadas en un doble movimiento desde fuera -instituciones globales, *think tanks*, fondos de inversión, agencias de regulación, etc., etc.- y desde el interior del propio Estado de Derecho, al que se le imponen las lógicas de las anteriores sin alternativa alguna, concentra los mecanismos de toma de decisiones, la política, en las manos de los actores más fuertes, en nombre de la deuda (e. g. Grecia), la *Deudocracia*, generando protestas globales, la ocupación de plazas y movimientos que reclaman, entre otras cuestiones, una democracia *real*, es decir, derechos humanos, desde abajo, lo político, con una fuerte apropiación de las redes sociales de Internet, a través de las TICs, en el afán por ser oídos y por apropiarse de las palabras, del poder para contar, para narrarse, estableciendo una narración contrahegemónica, en la que se cuentan con sus propias palabras, historizándolas, abriendo el significante, rescatándolo del significado oclusivo en el que el neoliberalismo lo ha aprisionado, de una concepción ciudadana excluida y precarizada, los *denyzens* (Standing, 2016), los *chavs* (Jones, 2012), cuyo ejercicio sólo posible si se posee, si se tienen vínculos estables con el mercado de trabajo, residencia legal, propiedades y capacidad de deuda.

Pero si el Estado se desvanece en algunos aspectos, asistimos también a como se vigoriza en lo referido al ejercicio legítimo de la violencia (Derrida, 2008), a la coerción y represión, a la criminalización de quienes protestan ante las medidas adoptadas, los recortes -en derechos- y la expansión del poder punitivo a través del establecimiento de una ideología global de la seguridad (Foucault, 2004), en la que esta nos es más la prerrogativa

de la ciudadanía ante la arbitrariedad del Estado sino todo lo contrario, se establece, políticamente, como la prerrogativa del Estado para defenderse de las críticas, protestas e impugnación ciudadana a través de dispositivos legales y jurídicos que abundan en la coerción, la represión cada vez más violenta y la imposición de una razón política única en manos de expertos, *Meritocracia* y la extensión de la lógica de la competición, el reverso tenebroso de la fuerza de acumulación del capitalismo.

3. Emancipaciones, agenda y estrategias globales

Pero, ¿qué sucede entonces cuando *el menos malo* de los sistemas políticos conocidos -según el adagio liberal- comienza a ser vaciado de contenido y la apelación democrática que lo interpela y o señala, por ende, comienza a surgir con fuerza desde las calles y plazas, por ciudadanos indignados y desafectos que impugnan, no tanto el sistema como su vaciamiento, su pérdida de entidad, de realidad, es decir, la apropiación de este para otros intereses? Bien, es eso lo que sucedió en 2011 en la llamada Primavera de los Movimientos en todo el mundo. Una convulsión sistémica que impugnó las apropiaciones neoliberales de la democracia representativa liberal y su puesta a disposición de los intereses especulativos de los fondos buitres de inversión, el rescate del sistema financiero y los acreedores de la deuda soberana de buena parte de los países del Sur y también, por primera vez, sorteando los mecanismos de protección, del Norte.

Los movimientos sociales que caracterizan la Primavera de los Movimientos, a los que califico de Recientes Movimientos Sociales Globales (Sabariego, 2017) tienen un prólogo en los que acontecieron en Islandia y Grecia en 2008 con la llamada Revolución de las cacerolas, tras la quiebra de los principales

bancos del país y el asesinato por la policía del menor de edad Alexis Grigorópulos en Atenas, respectivamente. Los movimientos sociales que “toman las plazas”, en el *Machrek* y Oriente Próximo desde 2010, los movimientos indignados en el sur de Europa y las protestas del movimiento *Occupy* en Estados Unidos, las masivas ocupaciones de calles y plazas frente a las instituciones, de espacios simbólicos para la ciudadanía en Reikiavik, Túnez, El Cairo, Madrid, Atenas, Lisboa, Londres, Roma, Frankfurt y otras ciudades europeas, Nueva York, Tel Aviv, las protestas del movimiento estudiantil en Santiago de Chile y en las de los ciudadanos rusos contra la política de Putin y las supuestas irregularidades en las elecciones legislativas de diciembre de 2011 en las principales ciudades del país, entre otros acontecimientos y factores (Aguiló y Sabariego, 2016), nos permiten vislumbrar algunas cuestiones que diferencian a estos movimientos globales de otros movimientos anteriores, a pesar de su diversidad y heterogeneidad, o mejor dicho, a causa de esta, especialmente puesta de manifiesto con el reciente auge de los movimientos feministas y ecologistas, así como con las protestas en todo el mundo contra el neoliberalismo, que han hecho colisionar la geopolítica con la geología, trazando las alternativas al altamente tóxico por-venir que dibuja un catastrófico encuentro entre el desierto ecológico y el averno sociológico en apenas unas décadas.

Los acontecimientos enumerados arriba deben su visibilidad en gran parte al impacto de las TICs y el uso masivo y extensivo de estas, no sólo como instrumento comunicativo, sino también como elemento aglutinador, estratégico y organizativo además de simbólico, identitario, expresivo y cognitivo (Sierra y Gravante, 2017), especialmente en el Sur global. El aumento paulatino, la multiplicación y, sobre todo, la réplica exponencial de las protestas en la esfera global (Bennett y Segerberg, 2011). Esto es, si hay rasgo común a los recientes movimientos sociales, a pesar de sus diferencias, es el carácter global de la

apropiación tecnopolítica de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). En una época de capitalismo cognitivo y economía digital esto supone el intento de apropiación de los medios de producción digitales, más allá de los ensayos de construcción de redes de economía colaborativa, economía circular y su desviación perversa hacia la configuración de nuevas formas de precarización bajo la llamada economía de bolos (*gig economy*), que también están alentando nuevas formas de sindicalismo global 2.0 y articulaciones políticas de luchas por parte de trabajadores que ni siquiera tienen reconocido este estatus bajo estas formas digitales de explotación laboral, paradójicamente, *Facebook* especialmente, aunque también *Twitter*, crecieron exponencialmente al calor de las primaveras árabes no sólo en cuanto al número de usuarios y perfiles, sino también en el imaginario popular como herramientas tecnopolíticas para la reivindicación de la democracia y los derechos humanos, generando pingües beneficios a estas compañías multinacionales que cotizan en bolsa.

El desarrollo de lo que llamamos capitalismo cognitivo, es decir, cómo el capitalismo organiza nuestra vida, nos aliena, explota y extrae valor -beneficio- de nuestra actividad cotidiana, trabajo, ocio, opiniones, afectos y emociones, a través de la comunicación, mediante la máquina y la disolución de sus procesos, técnicas, métodos, razones y fines, en nuestra propia conciencia, nos habla siempre de la desmaterialización en el aire de las formas de opresión capitalistas que, incluido el trabajo, en la medida en que se tornaban virtuales, desapareciendo de nuestra vista, por la alianza entre la tecnología y la deslocalización, se han vuelto progresivamente más poderosas al haberlas interiorizado, inaugurando nuevas formas de dominio y control basadas en la tensión entre el riesgo y el miedo como formas de regulación dirigidas hacia nosotros, que tienen lugar en nosotros mismos, activadas por nosotros mismos, de las que somos protagonistas ante un horizonte digital cada

vez más poblado de expectativas y un presente, un *futur antérieur* diríamos, cada vez más en el aire, precarización mediante.

Secularmente, el capitalismo se ha hecho fuerte destrozando los vínculos afectivos y materiales comunes entre seres humanos, estableciendo un cortocircuito entre estos para restituirlos desde la ficción del contrato esgrimido por un mediador fabricado a su imagen y semejanza, el mercado, el Estado, desarrollado a través de dispositivos de control y coerción de la más diversa índole, desde la cultura a la organización “racional” y “científica” del trabajo y el ocio, el Derecho, la escuela, etc., una mediación que cede ahora protagonismo a las tecnologías interconectadas del yo, instrumentalizadas mediante aplicaciones móviles por gigantescas corporaciones multinacionales que extraen valor del mero gesto de mirar el móvil y nos mantienen más ensimismados cuando más hiperconectados estamos.

Si la resistencia al capitalismo industrial puede reconocerse inicialmente en estas dos actitudes ante la alienación que ejerce mediante la máquina, por un lado el rechazo activo del *luddismo* y, por otro, el pasivo del *flaneur*, las posteriores luchas históricas por la apropiación de los medios de producción y su socialización podrían leerse hoy como las luchas por el código y la apropiación de la tecnología, el nuevo fuego de Prometeo del que habla nuestra compañera Stefania Milan (2013), por parte de los movimientos sociales. Aunque la llamada economía de bolos, en referencia a la precarización del trabajo en las industrias culturales, como correlato de la precarización de los sectores productivos y la economía informal inducida por la tecnología P2P, muestra hasta que punto el capitalismo aprende de las resistencias e iniciativas desde abajo, el caso de las economías colaborativas, y es capaz de transmutar estas en su contra para escapar a cualquier posibilidad de control democrático.

El odio a las máquinas en la revolución industrial que encarnaran los *ludditas* en las primeras décadas del siglo XIX, se ceba en nuestros tiempos con las tecnologías digitales de la comunicación

a través del ciberpesimismo (Morozov, 2015), mientras que un cierto optimismo nómada las defiende bien como un paraíso digital que permite evadirse de los sinsabores de la vida moderna y el desierto de lo real, en la terrible imagen de Tácito que Slavoj Žižek toma prestada o bien como un espacio de emancipación igualitario desde que el solucionar los problemas que nos aquejan sin pisar la calle. La pastilla roja o la azul de Matrix, aunque como diría Žižek, queremos una tercera pastilla, no para evadirnos o destruir la máquina, sino para apropiarnos de esta y reescribir su código en función de nuestras necesidades materiales, también espirituales, culturales, de nuestras dignidades concretas, fruto del encuentro, del contacto y el intercambio, en un ejercicio por recuperar la corporeidad, lo tangible, sin perder lo inmaterial de nuestras condiciones, nuestras prácticas, diversas, diferenciadas, desviadas, humanas. Raíces y alas, en el verso de José Martí. Para ello, la tecnología es una aliada, no una sustituta, la lucha por el código, por la apropiación de la tecnología, es la lucha por apropiarnos de nuestras propias historias, por poder escribirlas con nuestras propias palabras y extraer valor de ellas para lo que nos es común, por dotar de sentido, de historia y memoria a lo que nos es común desde lo que nos es común, nuestros deseos y aspiraciones, no desde los deseos que nos inoculan y a los que nos inducen. Es una lucha por la distribución de los recursos de los que el capitalismo cognitivo se apropia sin freno alguno, ante nuestros ojos, con nuestro consentimiento a golpe de clic.

Si, como bien ha destacado Santos, no podemos establecer una teoría general que totalice estas revueltas de indignación (2015), existen, a pesar de las diferencias entre estos movimientos, elementos comunes y correlaciones diferenciadas en relación a otros movimientos, que nos permiten calificarlos como Recientes Movimientos Sociales Globales (RMSGs), se trata en definitiva de procesos sociales diferenciados vinculados en complejas densas redes informales que promueven el cambio social o se oponen a la corriente dominante, síntomas de la violencia generada por el

capitalismo neoliberal, señalan la crisis global, las lógicas depredadoras de este y su incidencia institucional sobre el proyecto inconcluso del estado del bienestar. Comparten vínculos con otros actores no necesariamente idénticos pero si compatibles, mejor hablar de compatibilidad que de identidad, en una movilización colectiva más amplia, como proceso de reconocimiento mutuo en la diferencia y la heterogeneidad, en el intercambio y la comunicación -como acción común- de experiencias contra-hegemónicas fuertemente arraigada en el uso estratégico (Sierra, 2013), obviamente también como expresión identitaria, de los lenguajes y las herramientas que proporcionan las TICs, sin líderes reconocibles, son inapropiables, ensamblarios y horizontales, siendo muchas de sus estrategias comunicativas de carácter lúdico, carnavalizadoras y deconstructoras a través del humor y la utilización de significantes festivos.

Al hablar de derechos humanos en la era de Twitter, en el mundo de la posteridad y la posdemocracia, la posibilidad de transformación sigue estribando, volviendo a Marx, en el cambio de la conciencia, de la cognición de uno mismo y el paso a la cognición de nuestras necesidades, para con nosotros mismos, la perversa distopía nos muestra que el *Big Data*, la nueva mitología del oráculo levantada a partir de la capacidad de gestión de los datos masivos que generamos a través de nuestras interacciones hiperconectadas al ritmo incesante de producción del capitalismo cognitivo, sabe más de nosotros que nosotros mismos, siendo capaz de predecir -e inducir- nuestro comportamiento de forma individualizada, diseñando modos de vida e incluso preocupaciones que poco o nada tendrían que ver con nuestras necesidades y deseos, pero que le generarían ubérrimos beneficios y nos mantendrían anestesiadas las conciencias, pendientes de un qué inducido y lejos de un cómo propio, crítico, ofensivo y propositivo, los derechos humanos suponen hoy, setenta años después, no ya un ideal periclitado, sino todo lo contrario, un lugar común del que apropiarse, para dotarlo de otro sentido común, de un sentido común emancipador.

4. Bibliografía

- Adorno, Theodor y Horkheimer, Max (1998). *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*. Madrid: Trotta.
- Aguiló, Antoni y Sabariego, Jesús (2016). “Epistemologies of the South and local elections in Spain: towards politics based on the commons?”, *Revista de Historia Actual*, nº. 40,
- August, Andrew (2009). “Gender and 1960s Youth Culture: The Rolling Stones and the New Woman”, *Contemporary British History*, Volume 23, nº 1, pp. 79-100.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy*. Los Ángeles: University of California Press.
- Bauman, Zygmunt (2010): *Modernidad y holocausto*. Madrid: Sequitur.
- Deleuze, Gilles y Guattari, Félix (1994). *Mil mesetas*. Valencia: Pre-textos.
- Derrida, Jacques (2008). *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*. Madrid: Tecnos.
- Foucault, Michel (2004). *Naissance de la biopolitique*. París: Gallimard.
- Fukuyama, Francis (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta/De Agostini.
- Grijelmo, Álex (2012). *La información del silencio. Cómo se miente contando hechos verdaderos*. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Barcelona: Paidós.
- Hayek, Friedrich August (1998): *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión.
- Herman, Edward y Chomsky, Noam (2008). *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. Londres: The Boadley Head.
- Herrera Flores, Joaquín (2005). *El proceso cultural. Materiales para la creatividad humana*. Sevilla: Aconcagua.
- Hobsbawm, Eric (2000). *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona: Crítica.
- Hobsbawm, Eric (2011). *Cómo cambiar el mundo. Marx y el marxismo 1840-2011*. Barcelona: Crítica.
- Jones, Owen (2012). *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitán Swing.
- Judt, Tony (2012). *Postguerra*. Madrid: Taurus.
- Judt, Tony y Snyder, Timothy (2012). *Pensar el Siglo XX*. Madrid: Taurus.
- Laclau, Ernesto (2012). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2017). *La pesadilla que nunca acaba*. Barcelona: Gedisa.

- Mann, Charles (2006). *1491*. Madrid: Taurus.
- Marini, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Era.
- McLuhan, Marshall (1964). *Understanding Media: The Extensions of Man*. Nueva York: McGraw Hill.
- Mendes, José Manuel y Seixas Ana María (2005). “Acção colectiva e protesto em Portugal: Os movimentos sociais ao espelho dos media (1992-2002)”, *Revista Crítica de Ciências Sociais: Acção Colectiva, Protesto e Cidadania*, 72, 99-127.
- Mendes, José Manuel y Araújo, Pedro (2013) (orgs.). *Os lugares (im) possíveis da cidadania. Estado e risco num mundo globalizado*. Coimbra: Almedina.
- Milan, Stefania (2013). *Social Movements and their technologies*. Londres: Palgrave.
- Morozov, Evgeny (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Madrid: Clave Intelectual.
- Rosanvallón, Pierre (2013). *La sociedad de los iguales*. Barcelona: RBA.
- Sabariego, Jesús (2007). *Los otros derechos humanos. Cultura, política y movimientos sociales*. Sevilla: Atrapasueños.
- Sabariego, Jesús (2017). “Tecnopolítica y Recientes Movimientos Sociales Globales: Cuestiones Preliminares para un estudio de caso español y portugués”, Santos, Boaventura de Sousa y Mendes, José Manuel (Eds.). *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Madrid: Akal, pp. 391-417.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000). *Crítica da razão indolente*. São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura de Sousa (2015). “Las revueltas mundiales de indignación: su significado para la teoría y para la práctica”, J. L. Exeni (ed.). *Revueltas de indignación y otras conversas*. La Paz: Stigma, pp. 17-36.
- Santos, Milton (2000). *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record.
- Schmitt, Carl (2009). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Sierra, Francisco (2013). *Ciudadanía, Tecnología y Cultura. Nodos conceptuales para pensar la nueva mediación digital*. Barcelona: Gedisa.
- Sierra, Francisco y Gravante, Tommaso (2017). *Tecnopolítica en América Latina y el Caribe*. Quito: CIESPAL.
- Soto Ivars, Juan (2017). *Arden las redes*. Barcelona: Debate.
- Standing, Guy. (2016). *The Precariat. A dangerous new class*. Londres: Bloomsbury.
- Touraine, Alain (1985). “An introduction to the study of the social movements.”, *Social Research*, 52 (4), pp. 749-787.
- Viveiros de Castro, Eduardo (2019). ¿Hay mundo por venir? Ensayo sobre los miedos y los fines. Buenos Aires: Caja Negra.

Módulo 2

Interacción entre la geopolítica,
los conflictos armados y la protección del individuo



Tema 1

Módulo 2

Teoría general sobre violencia, paz y conflictos armados

Autores:

Jesús Núñez Villaverde

Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria (IECAH)

Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	161
2. Violencia y conflictos armados: una relación compleja y multidimensional.....	161
3. La comunidad internacional y la construcción de la paz	164
4. Tendencias globales sobre conflictos armados y otras formas de violencia	166
5. El comercio de armas, los gastos militares y la violencia	168
6. La relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos.....	169
6.1. Violaciones de los derechos humanos como causas de los conflictos violento.....	169
6.2. Violaciones de los derechos humanos como causas, síntomas y consecuencias de los conflictos violentos.....	171
6.3. Violaciones de los derechos humanos como elementos transformadores de las dinámicas de conflicto	172
6.4. Violaciones de los derechos humanos y demandas de responsabilidad	172
7. La paz como un derecho humano.....	173
8. Bibliografía.....	175

1. Introducción

Los conflictos armados representan una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacionales. Tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó su labor en 1945 con un objetivo principal: mantener la paz y la seguridad internacionales. Lograr la paz exige crear no sólo las condiciones propicias para que ésta anide, sino también para que ésta se mantenga. No obstante, la naturaleza de los conflictos violentos ha experimentado un cambio dramático en las últimas décadas. Después del final de la Guerra Fría, muchos analistas de conflictos han puesto de manifiesto la transformación experimentada por la guerra, con el surgimiento de nuevas formas de conflicto violento o “nuevas guerras” por contraposición a los conflictos armados tradicionales que habían caracterizado las relaciones internacionales desde 1945.

Existen diversos factores que explican el surgimiento de los conflictos armados, tales como factores estructurales, políticos, económicos o culturales. En este tema se abordará la relación compleja entre violencia y conflictos armados, dando cuenta de las distintas fases y etapas de los conflictos violentos. Asimismo, se analizarán los mecanismos de Naciones Unidas para la construcción de la paz y las tendencias globales sobre conflictos armados. Además, se examinará la relación entre el comercio de armas, el gasto militar y la violencia, por un lado, y la relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos, por otro. El tema concluirá con una breve reflexión sobre la paz considerada como un derecho humano.

2. Violencia y conflictos armados: una relación compleja y multidimensional

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la violencia puede definirse como el “uso intencional de la fuerza

física o el poder, amenazante o real, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que ocasione o tenga una alta probabilidad de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, alteración o privación”. Desde este punto de vista, la violencia y los conflictos armados están íntimamente relacionados dando lugar a una relación compleja y multidimensional. Para poder comprender esta relación, hay que analizar, por un lado, las fases y los ciclos por los que evolucionan los conflictos; y por otro, los cambios que han experimentado los conflictos violentos en las últimas décadas.

En primer lugar, para entender cómo un conflicto se convierte en un conflicto violento o armado, hay que tener en cuenta que se trata de un proceso dinámico que pasa por distintas fases y ciclos. De este modo, las teorías sobre conflictos han propuesto varias formas de explicar la evolución de los mismos. Así, Fisas Armengol propone varias secuencias para el análisis de los conflictos, tales como, las raíces y causas, los detonantes, la fase de explosión, el desarrollo del conflicto, las consecuencias y el tratamiento (2004, p. 41). Los conflictos suelen estar provocados por distintos factores que conviene analizar y, cuando sea posible, prevenir. Estos “factores belígenos” se identifican con las raíces y causas, y los detonantes. De acuerdo con Fisas Armengol, existen suficientes investigaciones académicas que permiten identificar las raíces y causas de los conflictos, haciendo necesario ocuparse de ellas para prevenir “la explosión de ‘nuevas Yugoslavias’” (2006, p. 149).

Existen diversos factores explicativos de los conflictos armados, tales como factores estructurales (la fortaleza del Estado frente a los desafíos de los que no le reconocen legitimidad); factores políticos (la justicia del sistema político); factores económicos (si los beneficios económicos se limitan a un sector de la población); y factores culturales (cuando se presenta una discriminación contra minorías). En este sentido, el investigador Gurr analizó 40 genocidios y politicidios desde la Segunda

Guerra Mundial, 39 de los cuales habían tenido lugar en países del tercer mundo (1990, p. 84). Este tipo de estudios son de gran utilidad para el desarrollo de políticas preventivas a largo plazo. Sin embargo, como apunta Fisas Armengol:

Muchos conflictos, además, tienen raíces muy lejanas, ancladas en heridas históricas no resueltas, en viejos estereotipos, desprecios u odios que pueden estallar veinte o treinta años después de haberse formado, y al toparse con nuevos factores que los impulsan a salir a la luz para desencadenar nuevas expresiones de violencia. Estas raíces, muchas de ellas emocionales y subjetivas, son muy difíciles de prevenir y de manejar a nivel teórico.

Precisamente porque muchos de los conflictos de hoy día, sean controversias ideológicas, disputas territoriales o reclamaciones nacionalistas, normalmente algunas de sus raíces tienen que ver con cierta incomunicación cultural, por lo que la prevención de conflictos ha de actuar también a ese nivel (2006, p. 148).

Asimismo, hay que considerar los posibles detonantes, que son algunas situaciones y tendencias graves que, aunque suelen ser señaladas por organismos de observación y vigilancia con

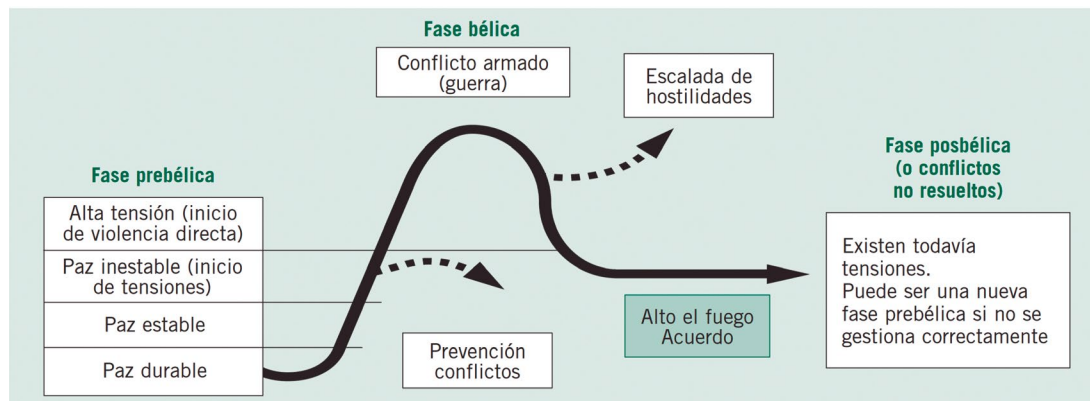
anterioridad, no son atendidas adecuadamente por los órganos de decisión política. La fase de explosión es la que se centra en la violencia propiamente dicha, entendida como violencia física o directa, y en las víctimas. Es una fase donde se exponen las acciones de denuncia y sensibilización, la ayuda humanitaria y la presión política de las organizaciones de derechos humanos. Posteriormente, le seguirá la fase de desarrollo del conflicto y las consecuencias.

De modo similar, la publicación anual de la Escuela de Cultura de Paz. *Alerta. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, distingue tres fases generales de los conflictos: fase prebélica, bélica y posbélica, como puede verse en la siguiente figura.

Esto es lo que se denomina la “curva del conflicto” que fue elaborada por Michael S. Lund en su obra *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy* en 1996 donde desarrolla una herramienta conceptual para comprender la naturaleza de un conflicto. En la **fase prebélica** se pueden dar cuatro tipos de situaciones: paz durable o duradera, paz estable, paz inestable (inicio de tensiones), y crisis o alta tensión (inicio de violencia directa). Estas situaciones han sido definidas por Lund de la siguiente forma:

Etapas de los conflictos (o “curva del conflicto”)

Fuente: Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2011. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2011, p. 19.



- **Paz durable o duradera:** “implica un alto nivel de reciprocidad y cooperación, así como la ausencia casi total de medidas de defensa propia entre las partes, aunque puede incluir una alianza militar entre éstas en contra de una amenaza común. Una ‘paz positiva’ prevalece si existen valores, metas e instituciones comunes (por ejemplo, sistemas políticos democráticos y un estado de derecho), interdependencia económica y un sentido de comunidad internacional”.
- **Paz estable:** “es una relación de comunicación cautelosa y cooperación limitada (por ejemplo, comercio) dentro de un contexto general de orden básico o estabilidad nacional. Existen diferencias de valores o metas y no se establece ninguna cooperación militar pero, por lo general, las disputas se resuelven de manera no violenta y más o menos predecible. La posibilidad de guerra es baja”.
- **Paz inestable:** “es una situación en la que la tensión y las sospechas entre las partes están a un alto nivel pero en la que no existe violencia o ésta ocurre únicamente de manera esporádica. Una ‘paz negativa’ prevalece porque, aunque no se despliegan [o empleen] las fuerzas armadas, las partes se perciben como enemigas y mantienen capacidades militares disuasivas[...] Un equilibrio de poder podría impedir la agresión, pero aún hay posibilidades de sufrir una crisis o una guerra”.
- **Crisis o alta tensión:** “aquella situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que pueden incluir enfrentamientos,

represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias” (Informe Alerta 2011). Ejemplos de estas crisis podrían ser la crisis de los misiles en Cuba en 1962 o las relaciones en Bosnia en 1996.

Las tensiones pueden ser, a su vez, internas, internas internacionalizadas o internacionales. De esta forma, se considera tensión interna aquella protagonizada por actores del mismo Estado que operan exclusivamente en y desde el interior del mismo. En segundo lugar, se entiende por tensión interna internacionalizada aquella en la que alguno de los actores principales es foráneo, y/o cuando la tensión se extiende al territorio de países vecinos. En tercer lugar, se entiende por tensión internacional aquella en la que se enfrentan actores estatales o no estatales de dos o más países. La intensidad de una tensión (alta, media o baja) y su evolución (escalada, reducción, sin cambios) se evalúan principalmente a partir del nivel de violencia registrado y del grado de movilización política y social.

La **fase bélica** sería la guerra o el conflicto armado. La definición de conflicto armado varía dependiendo de la disciplina que utilicemos. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, se entiende que existe un conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados o cuando se produce una situación de violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos en el seno de un Estado (ver Tema 2 sobre el marco jurídico internacional de los conflictos armados). Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la Escuela de Cultura de Paz entiende por conflicto armado “todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia:

- a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos);
- b) pretende la consecución de objetivos diferenciados de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio” (Informe Alerta 2019, p. 23).

Finalmente, si los esfuerzos de pacificación tienen éxito cesará la contienda dando lugar a la **fase posbélica o de posconflicto**. En esta etapa, los esfuerzos por evitar que vuelva a escalar el conflicto se denominan “mantenimiento de la paz” (*peacekeeping*). Como resultado de un acuerdo, las partes podrán comenzar el proceso de resolución del conflicto y consolidación de la paz. Mediante estos esfuerzos, las tensiones pueden reducirse hasta el punto de alcanzar la paz estable o incluso la paz duradera. Lund presenta el caso de Bosnia en 1996 como ejemplo de un conflicto que pasó de guerra a crisis, Camboya en 1995 como un conflicto que pasó de crisis a paz inestable y Sudáfrica en 1995 como un conflicto que pasó de paz inestable a paz estable. No obstante, como ha señalado Lund, los arreglos alcanzados con mucha dificultad también pueden desintegrarse y las tensiones pueden volver a escalar.

Por otro lado, resulta necesario poner de manifiesto los cambios experimentados por los conflictos violentos en las últimas décadas. Después del final de la Guerra Fría, muchos analistas de conflictos han señalado la transformación experimentada por la

guerra, con el surgimiento de nuevas formas de guerra y conflicto violento (las llamadas “nuevas guerras”) por contraposición a los conflictos armados tradicionales que han caracterizado las relaciones internacionales desde 1945, que correspondía con el modelo convencional de guerra interestatal. La literatura indica que la forma predominante de conflicto violento ha experimentado una transformación significativa en cuanto a objetivos, dinámicas y actores: desde ejércitos nacionales que luchan entre sí (guerras interestatales), hasta ejércitos que luchan por la independencia, la separación o el control político (conflicto intraestatal o guerras civiles), a diversas formas de violencia, involucrando a actores no estatales como rebeldes, bandas y crimen organizado. Al intentar explicar la transformación de las guerras interestatales a las “nuevas guerras”, Gettemant describe el escenario global actual como “countless little wars with no front lines, no battlefields, no clear conflict zones, no distinction between combatants and civilians and no ideology” (New York Review of Books 2012).

3. La comunidad internacional y la construcción de la paz

Tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó su labor en 1945 con un objetivo principal: mantener la paz y la seguridad internacionales. Lograr la paz exige crear no sólo las condiciones propicias para que ésta anide, sino también para que ésta se mantenga. La consolidación de la paz (*peacebuilding*) es un producto de los cambios más relevantes operados en el sistema de la ONU en los últimos veinte años. En concreto, el término “peacebuilding” aparece oficialmente en el lenguaje de la ONU en el documento denominado *Un programa de paz* del Secretario General Boutros Boutros-Ghali en 1992. El término “peacebuilding” hace referencia al “conjunto de

medidas dirigidas a eliminar el riesgo de reaparición de un conflicto en un Estado, desde el desarme hasta la reconstrucción de las instituciones políticas, económicas, judiciales y civiles, con el objetivo de la construcción de la paz” (Diccionario del español jurídico).

En este sentido, como apunta Castaño Barrera, “el debate sobre peacebuilding ha sido de gran riqueza e importancia, pues de este han devenido políticas y programas que podría decirse, han llegado al consenso de que la paz no es solo ausencia de guerra, sino que dependiendo de los criterios de análisis, enfoques y concepciones, implica una relación directa con otros factores, donde el concepto de paz positiva ha sido sin duda una guía en esta discusión desde su inicio, en la segunda posguerra mundial” (2013, p. 79). Esto significa que el concepto de paz puede concebirse no sólo con un carácter restringido como la simple ausencia de guerra y violencia directa (“paz negativa”), sino también desde un punto de vista holístico, entendida como ausencia de violencia estructural como la pobreza, la injusticia social, etc., y como ausencia de violencia cultural, como la devaluación y la destrucción de las identidades y de las formas de vida humanas particulares (“paz positiva”). Asimismo, con el paso del tiempo el concepto de peacebuilding se ha ido ampliando, dando lugar a una mayor interacción entre la seguridad, por un lado, y el desarrollo, la democratización y los derechos humanos, por otro.

En este proceso de construcción de la paz, la ONU cuenta con diversas estrategias que operan en las distintas fases del conflicto:

- Fase prebélica:
 - **Acción diplomática preventiva:** La prevención de conflictos implica medidas diplomáticas para evitar que las tensiones y disputas intraestatales o interestatales se conviertan en conflictos violentos. Incluye advertencia temprana, recopilación de información y un análisis cuidadoso de los factores que impulsan el conflicto. Las actividades de prevención de conflictos pueden incluir el uso de los
- Fase bélica:
 - **Establecimiento de la paz (en inglés, Peacemaking):** El establecimiento de la paz generalmente incluye medidas para abordar los conflictos en curso y generalmente implica una acción diplomática para llevar a las partes hostiles a un acuerdo negociado. El Secretario General de la ONU puede ejercer sus “buenos oficios” para facilitar la resolución del conflicto. También pueden ser enviados especiales, gobiernos, grupos de estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas. Los esfuerzos de paz también pueden ser realizados por grupos no oficiales y no gubernamentales, o por una personalidad prominente que trabaje de forma independiente.
 - **Imposición de la paz (en inglés, Peace enforcement):** La imposición de la paz implica la aplicación de una serie de medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza militar. Requiere la autorización explícita del Consejo de Seguridad. Se utiliza para restaurar la paz y la seguridad internacionales en situaciones donde el Consejo de Seguridad ha decidido actuar ante una amenaza a la paz, una violación de la paz o un acto de agresión. El Consejo puede utilizar, cuando corresponda, organizaciones y agencias regionales para la acción de cumplimiento bajo su autoridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
 - **Mantenimiento de la paz y seguridad (en inglés, Peacekeeping):** Las operaciones de mantenimiento de

“buenos oficios” del Secretario General, el despliegue preventivo de misiones de la ONU o la mediación de conflictos dirigida por el Departamento de Asuntos Políticos.

la paz de hoy facilitan el proceso político, protegen a los civiles, ayudan en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes; apoyan la organización de elecciones, protegen y promueven los derechos humanos y ayudan a restaurar el estado de derecho. Estas operaciones pueden usar la fuerza para defenderse a sí mismas, a su mandato y a los civiles, particularmente en situaciones en las que el Estado no puede proporcionar seguridad y mantener el orden público.

- Fase posbélica:
 - **Consolidación de la paz (en inglés, Peacebuilding):** La consolidación de la paz tiene como objetivo reducir el riesgo de caer o recaer en el conflicto mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión de conflictos, y sentar las bases para una paz y un desarrollo sostenibles. Es un proceso complejo a largo plazo para crear las condiciones necesarias para una paz sostenible. Las medidas de consolidación de la paz abordan cuestiones centrales que afectan el funcionamiento de la sociedad y el Estado, y buscan mejorar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones básicas de manera efectiva y legítima (ejemplos: la supervisión de procesos electorales, canalización de ayuda a la reconstrucción, el establecimiento de un poder civil legítimo, etc.).

En enero de 2019 se puso en marcha una reforma de la arquitectura de paz y seguridad de la ONU. En el marco de la Acción por la Paz del Secretario General, los Estados miembros de la ONU y otras partes e interlocutores acordaron una “Declaración de compromisos compartidos” en 2018 sobre temas como la protección de civiles, la protección y seguridad, y

el rendimiento y rendición de cuentas. Si bien la Secretaría de la ONU está impulsando reformas para mantener la adecuación de sus operaciones de paz, las dificultades asociadas con las misiones de adiestramiento y orientación y las operaciones multilaterales no pacíficas siguen siendo significativas. Todavía es pronto para saber qué pasará con dichas operaciones y si otros tipos de misiones serán más adecuadas para mejorar la paz y la seguridad internacional.

4. Tendencias globales sobre conflictos armados y otras formas de violencia

La evolución que se ha producido con respecto a la medición de conflictos armados por parte de las bases de datos de paz y conflictos merece ser analizada en esta sección. Las primeras investigaciones sobre conflictos se centraron en elaborar una lista de guerras, con sus fechas de inicio y finalización, y sus países participantes o afectados. Esta investigación tradicional de conflictos utilizó las guerras mismas o episodios de violencia como la unidad de análisis, sin comparaciones explícitas con períodos sin guerras. En consecuencia, muchos investigadores comenzaron a comparar guerras y episodios de “no conflicto” a nivel de países individuales o de décadas (pares de países).

En una segunda fase, la investigación de conflictos estuvo acompañada por un alcance más amplio en el estudio de conflictos interestatales, más allá de las guerras más grandes y destructivas. Las guerras interestatales se estaban convirtiendo en eventos relativamente raros, y hubo muchas crisis entre los estados que podían dar lugar a la guerra. De esta manera, el Interstate Crisis Behaviour Data Project definió las crisis como

“a situation [...] which gives rise to decision makers’ perceptions of threat to basic values, finite time for response, and the likelihood of involvement in military hostilities”.

En una tercera fase, se pasó a estudiar los conflictos intraestatales más pequeños a principios de la década de 1990, ya que el aumento de los conflictos civiles internacionalizados posteriores a la Guerra Fría no se ajustaba bien a las tipologías tradicionales, donde las guerras debían ser internacionales o internas (civiles). Muchos autores han destacado la necesidad de distinguir entre las incompatibilidades específicas de las guerras civiles, ya que algunos países pueden experimentar múltiples conflictos al mismo tiempo que pueden tener atributos completamente diferentes, como los conflictos separatistas en Assam y Cachemira en la India.

La investigación más reciente sobre conflictos se ha centrado no sólo en la medición de conflictos y violencia, sino también en los indicadores de paz. En este sentido, es importante mencionar el trabajo del Global Peace Index (GPI). El GPI ha clasificado a 162 países según su nivel de paz, utilizando 22 indicadores como el número de homicidios, acceso a armas, número de muertes por conflictos, número de personas desplazadas, actividad terrorista, etc. El índice mide la paz mundial utilizando tres temas principales: el nivel de seguridad y protección en la sociedad; el alcance del conflicto nacional o internacional; y el grado de militarización.

Con respecto a las tendencias globales de los conflictos, la gran mayoría de las bases de datos de conflictos confirman que la incidencia de los principales conflictos armados está disminuyendo, en línea con la disminución constante en el número de guerras interestatales en los últimos cien años. La ausencia total de guerras interestatales en 1993 y 1994, solo interrumpida por un altercado fronterizo entre Perú y Ecuador en 1995 y un nuevo brote en la disputa de Cachemira entre India y Pakistán, es prueba de este fenómeno. Además, entre

la invasión de Iraq en 2003 y el estallido de hostilidades entre Djibouti y Eritrea en 2008, se registró el período más largo sin conflictos interestatales. La otra cara de la moneda es la aparición de un nuevo patrón de conflicto caracterizado por grupos armados no estatales que cuestionan la autoridad estatal o el control central, amenazan la integridad territorial o conducen a la fragmentación.

El factor que puede explicar la disminución global en el número de conflictos y en las tasas de víctimas es la reducción de las grandes potencias involucradas en conflictos de poder. Sin embargo, en los últimos años ha habido un aumento en el número de conflictos intraestatales que se internacionalizan, es decir, que tienen otro Estado apoyando a un lado u otro. Tal participación a menudo tiene el efecto de aumentar las tasas de víctimas y prolongar los conflictos.

Cuando se trata de la distribución de conflictos, la mayoría de los autores están de acuerdo en que los patrones regionales deben tenerse en cuenta para el análisis, y abogan por la importancia de distinguir entre “zonas de paz” (el Caribe o el Pacífico Sur) y “zonas de guerra” (África, exrepúblicas soviéticas, Oriente Medio, América Central, Asia meridional o los Balcanes), así como “comunidades de seguridad pluralistas” (América del Norte, Europa occidental, Australia o Nueva Zelanda) y “zonas sin guerra” (Este de Asia). En efecto, las zonas más afectadas por el conflicto son Oriente Medio, Asia occidental y África, mientras que Asia oriental se caracteriza por altos niveles de tensiones interestatales.

De acuerdo con la mayoría de las bases de datos de conflictos, aquellos conflictos con los niveles más altos de violencia contra la población civil de las últimas décadas son los de Nigeria, Malí, República Centroafricana, RD Congo (Este), Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Afganistán, Pakistán, Irak y Siria. Ocho de ellos están clasificados como “menos en paz” por el GPI, y nueve de ellos también figuran en las zonas más altas

de la clasificación del Índice de fragilidad del Estado. También hay que destacar las cifras presentadas por el Informe Alerta 2019 en relación con las tendencias globales sobre conflictos armados en 2018.

Tendencias globales sobre conflictos armados en 2018

- La mayor parte de los conflictos armados en 2018 se registró en África (16) y Asia (9), seguidos de Oriente Medio (6), Europa (2) y América (1).
- De los 34 conflictos armados activos en 2018, 33 seguían activos a final de año tras la firma de un acuerdo histórico entre el Gobierno etíope y la insurgencia de la región de Ogadén.
- El 27 % de los conflictos armados en 2018 fueron de intensidad elevada: Libia, Malí, Región Lago Chad (Boko Haram), Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Iraq, Siria y Yemen (al- houthistas).
- El 82 % de los conflictos armados en 2018 fueron de carácter interno internacionalizado.
- El 71 % de los conflictos armados tenía entre sus causas principales la búsqueda de un cambio de gobierno o de sistema.

Fuente: Escuela de Cultura de Paz, Alerta 2019. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2019, pp. 27-29.

Finalmente, entre los conflictos que siguen activos en 2019, la guerra civil de Sudán del Sur es uno de los diez conflictos que han empeorado a lo largo del último año. La guerra de Siria es la segunda con más víctimas mortales y la que más personas ha obligado a desplazarse ya sea fuera o dentro del país. Por otro lado, la violencia en Afganistán no ha dejado de aumentar en 2019, siendo el conflicto armado que más víctimas ha causado con un total de 131 000 muertos, 2,6 millones refugiados y 1,2 millones de desplazados internos. En México, aunque no existe un conflicto armado propiamente dicho, la violencia criminal ha convertido esta “guerra” en una de las que más víctimas mortales causa del mundo.

5. El comercio de armas, los gastos militares y la violencia

La producción y el comercio de armas representan una de las mayores amenazas para la paz y seguridad internacionales debido a los factores económicos, financieros y las dimensiones sociales de la producción de armas. La producción y la exportación de armas a menudo se ve alentada por motivos económicos que no tienen en cuenta las repercusiones sobre la paz y los derechos humanos. A pesar de que los conflictos armados siguen generando un gran número de muertos, la mayoría de los asesinatos en el mundo se producen al margen de las guerras. Según Amnistía Internacional, aproximadamente el 60 % de las violaciones de los derechos humanos se comenten recurriendo a la utilización de armas pequeñas y ligeras.

Datos sobre comercio mundial de armas

- A finales de 2017 se estimaba el número de armas en manos privadas en torno a los 857 millones de unidades, con un crecimiento anual de unos 8 millones de nuevas unidades. EE. UU. aparece en cabeza a nivel mundial, con más de 393 millones, seguido de India (71) y China (49).
- Arabia Saudí acaba de desbancar a India como el mayor importador mundial de armas, con un crecimiento en el periodo 2014-2018 del 192 % con respecto al lustro anterior.

Fuente: Jesús A. Núñez Villaverde, “Las armas no son el camino hacia la paz y seguridad” en Revista Tribuna Norteamericana, ISSN-e 1889-6871, Nº. 29, 2019, págs. 10-15.

Con respecto al gasto militar, de acuerdo con los datos del SIPRI, se calcula que éste alcanzó los 1 822 billones de dólares, el 2,1 % del PIB mundial en 2018. El gasto total creció por segundo año consecutivo, fue un 2,6 % superior al de 2017 y un 5,4 % superior al de 2009. El crecimiento del gasto total en 2018 estuvo muy influido por los incrementos sustanciales del gasto militar estadounidense y chino. En Europa, el gasto

aumentó un 1,4 %, debido principalmente a una subida en Europa Occidental, donde todos los países, salvo tres, aumentaron su desembolso. Por otro lado, el gasto militar disminuyó en África en un 8,4 % (SIPRI Yearbook 2019).

Entre las tendencias negativas que podemos observar en las últimas décadas respecto al comercio de armas y los gastos militares podemos destacar las siguientes:

- a) Proliferación de armas de destrucción masiva (ya sean nucleares, químicas, biológicas y radiológicas);
- b) Profusión de armas convencionales cada vez más sofisticadas, como los llamados “killer robots” o armas autónomas;
- c) Acelerado interés de raíz económica por dotarse de capacidades militares, especialmente en los Estados frágiles;
- d) Aprovechamiento en beneficio propio del clima de inestabilidad y debilidad existentes por parte de diversos actores.

El aumento en la producción y comercialización de armas representa uno de los mayores obstáculos en la construcción de la paz, entendida no sólo como paz negativa sino también como paz positiva. En particular, resulta necesario no sólo reducir los arsenales de armas existentes en manos públicas y privadas, sino también ofrecer aquellos mecanismos sociales y políticos al servicio de la resolución pacífica de los conflictos. Como apunta Núñez Villaverde, “En definitiva, por desgracia, estamos aún muy lejos de entender y aplicar los esquemas propios de la construcción de la paz, con un enfoque prioritariamente preventivo que, en primera instancia busque garantizar la defensa al nivel de armamento más bajo posible. En paralelo, vivimos en un marco ideológico neoliberal empeñado en identificar al Estado como causa del problema y al mercado como la solución” (2019, p. 14).

6. La relación entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos

Las consideraciones de derechos humanos son factores importantes a lo largo del curso de un conflicto violento. En particular, la relación entre las violaciones de los derechos humanos y el conflicto se asocia comúnmente con las diferentes etapas en las que un conflicto puede ser o es generalmente representado. Existen diversos puntos de vista sobre la relación entre los derechos humanos y los conflictos que se corresponden a su vez con tres escuelas de pensamiento: el enfoque de los derechos humanos; la perspectiva de resolución de conflictos, y el enfoque del derecho humanitario. Estas escuelas tienen diferentes orígenes, así como diferentes mecanismos y agendas. A pesar de estas diferencias, en la última década estas tres escuelas de pensamiento se han acercado cada vez más y han podido complementarse mutuamente. A continuación, se analizará la relación e interconexión entre las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos.

6.1. Violaciones de los derechos humanos como causas de los conflictos violento

Los conflictos contemporáneos se caracterizan por múltiples causas, dinámicas, y actores. Como se señaló en las secciones anteriores, no existe una causa raíz prototípica que conduzca a la violencia. Sin embargo, un factor crucial que conduce a la violencia es la falta de satisfacción de las necesidades humanas y de protección y cumplimiento de los derechos humanos, que los analistas han relacionado como las causas de los conflictos violentos. Incluso si las violaciones de los derechos humanos no son el único factor que impulsa los conflictos violentos, los estudios sugieren que las violaciones de los derechos humanos están íntimamente

relacionadas con los patrones de los conflictos contemporáneos de varias maneras, lo que obliga a abordar las obligaciones de derechos humanos y de derecho humanitario a través de los esfuerzos internacionales dirigidos a la resolución de conflictos.

Algunos análisis de las causas de los conflictos violentos se basan en la teoría de las necesidades humanas básicas aplicando directamente un enfoque basado en los derechos humanos. Desde esta perspectiva, se ha argumentado que las necesidades humanas insatisfechas son la causa principal de muchos de los conflictos más violentos. Los abusos contra los derechos humanos, como las necesidades humanas insatisfechas, amenazan la seguridad de las personas y los grupos sociales y, al hacerlo, crean ciclos de deshumanización y miedo. Otros análisis complementarios apuntan al papel desempeñado por la exclusión y las desigualdades. A través de esta conexión, las explicaciones de las causas del conflicto se han centrado en la teoría de las desigualdades verticales y horizontales como contribución significativa a la erupción del conflicto.

En la última década, los fenómenos de conflictos violentos, entendidos como violencia colectiva y discriminación, se han estudiado en el campo de la ciencia política, principalmente mediante estudios de multiculturalismo y estudios contra la discriminación, particularmente en relación con el género y la raza, pero cada vez más desde el punto de vista de otras desigualdades (étnicas, religiosas y otras). En las sociedades globalizadas actuales, las desigualdades complejas son condiciones estructurales que sustentan la violencia entre y dentro de los Estados, entre comunidades (a lo largo de las divisiones étnicas, religiosas o lingüísticas) y dentro de las comunidades (es decir, a lo largo de las divisiones de género). Por tanto, puede decirse que existe una fuerte interdependencia entre las violaciones de los derechos humanos y los conflictos sociales prolongados.

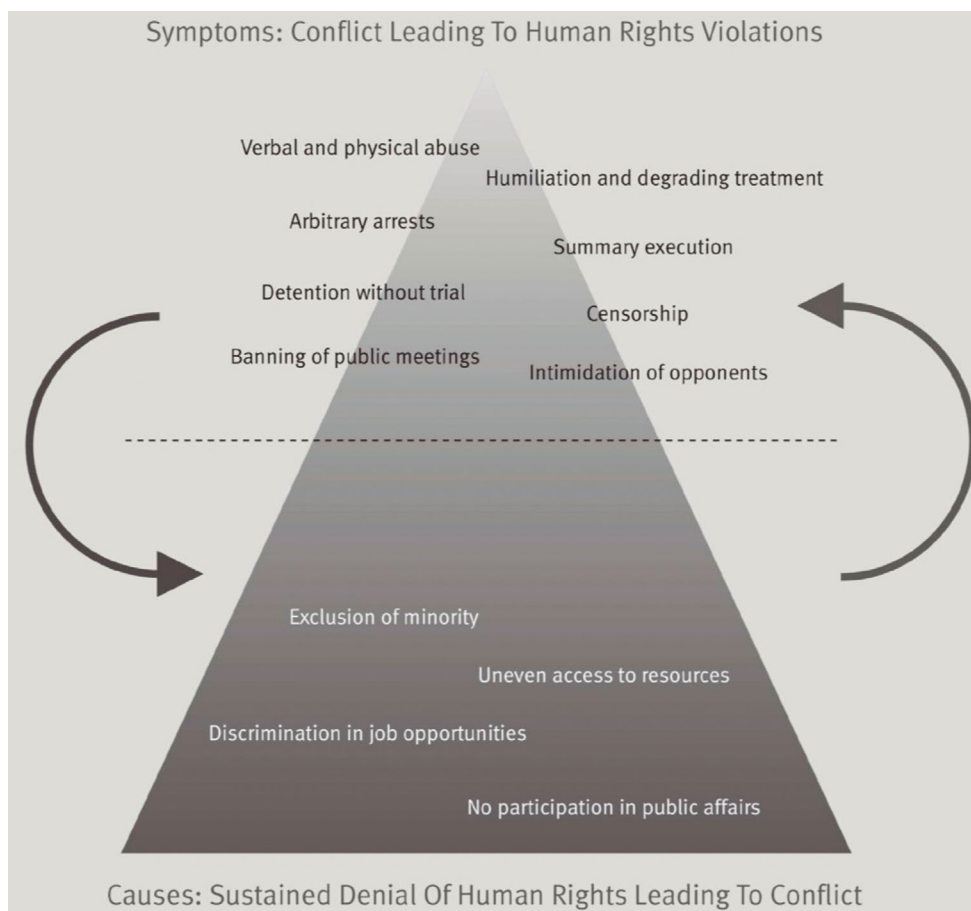
Las llamadas desigualdades horizontales pueden entenderse como directa e indirectamente relacionadas con los derechos

humanos como causas de conflictos violentos. El estudio realizado por el Centro de Investigación sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnia (CRISE) revela que la probabilidad del conflicto aumenta a medida que aumentan las desigualdades horizontales socioeconómicas.

Desde una perspectiva de derechos humanos, se ha subrayado el papel de las reclamaciones respecto a la negación real o percibida de los derechos como motor del conflicto. Al considerar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, algunos estudios han resaltado que las violaciones de los derechos civiles y políticos están más obviamente vinculadas al conflicto que los abusos de los derechos económicos y sociales. La discriminación y las violaciones de los derechos sociales y económicos funcionan como causas subyacentes, dando lugar a reclamaciones e identidades grupales que pueden conducir a la violencia. Por el contrario, las violaciones de los derechos civiles y políticos son más claramente identificables como desencadenantes de conflictos directos. Cuando las poblaciones se ven perturbadas por las desigualdades en el acceso a las necesidades básicas y la participación política, la represión gubernamental puede desencadenar conflictos violentos.

La exclusión social, económica o política de ciertos grupos es, por lo tanto, una forma central de analizar el impacto de las denegaciones de derechos. La literatura en la materia sugiere que los conflictos violentos han surgido de la existencia de discriminaciones sistemáticas, un diferente acceso a la educación o la atención médica, una limitada libertad de expresión, religión, idioma, género, etc. Por lo tanto, una estrategia efectiva para la prevención y resolución de conflictos en esos casos sería la de considerar adecuadamente los derechos de las minorías. Muchos autores han defendido esta estrategia como una forma particularmente útil de evaluar el potencial conflicto en áreas donde hay grandes desigualdades verticales u horizontales, como en Sudán, Ruanda y Sierra Leona.

Violaciones de derechos humanos como causas y síntomas de los conflictos violentos



Fuente: Michelle Parlevliet, "Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective", Berghof Research Centre 2009, p. 6.

6.2. Violaciones de los derechos humanos como causas, síntomas y consecuencias de los conflictos violentos

Las violaciones de los derechos humanos surgen principalmente como resultado de conflictos violentos. Los conflictos que han surgido de la preocupación por promover una agenda política o ideológica, para promover el bienestar de uno o más grupos de identidad, o por el acceso a los recursos, comúnmente han resultado no sólo en una gran pérdida de vidas humanas, sino también en

desplazamientos a gran escala de civiles, y violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Los conflictos contemporáneos se caracterizan por una tendencia creciente de "violencia unilateral" que se inflige contra la población civil. En la mayoría de las ocasiones, esto implica el objetivo de dañar conscientemente a los civiles, aunque puede haber otras finalidades como aterrorizar a la población. Las violaciones de los derechos humanos pueden incluir torturas y desapariciones, pero también con frecuencia incluyen crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad e incluso el genocidio.

Parlevliet utiliza la metáfora de un iceberg de manera pertinente para ilustrar la noción de que las violaciones de los derechos humanos pueden ser tanto causas como consecuencias de los conflictos violentos. La parte superior del iceberg representa las violaciones de los derechos humanos como síntomas de un conflicto violento. Éstas tienden a ser violaciones de los derechos civiles y políticos, como el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, la intimidación de opositores políticos, violaciones, ejecuciones sumarias, desapariciones, torturas, etc. Las manifestaciones de conflictos violentos pueden afectar a los derechos civiles y políticos (la destrucción de infraestructura como escuelas y clínicas de salud y el desplazamiento de poblaciones civiles). Esto representa la mitad del iceberg tanto la parte que se ve como la que no. La parte inferior del iceberg simboliza las violaciones de los derechos humanos como causas de conflicto: exclusión de las minorías, desigual acceso a los recursos, discriminación y no participación en los asuntos públicos. Representan situaciones en las que la negación de los derechos humanos está integrada en las estructuras de la sociedad y la gobernanza, en términos de cómo está organizado el Estado, cómo operan las instituciones y cómo funciona la sociedad.

6.3. Violaciones de los derechos humanos como elementos transformadores de las dinámicas de conflicto

Las violaciones de los derechos humanos pueden ser además elementos transformadores de los conflictos, haciendo que su resolución ya difícil sea un desafío aún mayor. Por lo tanto, los conflictos que se originan por reclamaciones étnicas, económicas o territoriales pueden, a medida que avanzan, crear nuevos agravios a través de la violación real y percibida de los derechos humanos por parte de una o varias de las partes. Tales violaciones pueden reforzar las divisiones en la sociedad haciendo que sea más fácil para los líderes movilizar a las personas y llevar a cabo acciones violentas.

Por ejemplo, en el caso de Sudán, no se considera que el conflicto se haya transformado en uno basado principalmente en recriminaciones resultantes del conflicto, ya que dicho conflicto se remonta a la compleja historia de guerras civiles desde 1955, a factores históricos anteriores, tensiones religiosas y étnicas, y a una política estatal de limpieza étnica de ciertos grupos. Teniendo en cuenta las violaciones de los derechos humanos experimentadas por la población civil en Sudán, esta naturaleza transformadora podría considerarse tanto un elemento de intensificación del conflicto, como un síntoma directo o indirecto del mismo.

También puede ocurrir que las causas iniciales que pueden haber estado presentes como instigadores del conflicto se hayan solapado con otros elementos impulsores de la violencia basados en recriminaciones resultantes del conflicto o en las violaciones de los derechos humanos cometidas por las partes en el mismo, ya sean grupos rebeldes o actores estatales. En este caso, el resentimiento y la desconfianza acumulados hacen que las negociaciones para la resolución y la consolidación de la paz sean más difíciles, particularmente en la búsqueda de puntos iniciales de acuerdo entre grupos que han experimentado estas situaciones transformadoras del conflicto.

6.4. Violaciones de los derechos humanos y demandas de responsabilidad

La protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas son demandas importantes que las partes en un conflicto violento hacen durante las negociaciones de paz. Los derechos humanos pueden surgir como una preocupación central en las negociaciones de paz, destacando las posiciones antagónicas en la mesa de negociación e incluso convirtiéndose en serios obstáculos para la consolidación de la paz. Es común ver que los autores de graves violaciones de los derechos humanos y crímenes internacionales, ya sea como parte de grupos armados

o del gobierno, presionan por conseguir amnistías generales o al menos por su propia protección, lo que plantea problemas de impunidad. En estos entornos, persisten importantes tensiones entre la búsqueda de responsabilidad y la búsqueda de acuerdos de paz. Si nos fijamos en algunos de los recientes acuerdos de paz, podemos confirmar que o bien éstos establecen la responsabilidad de las partes o bien otorgan explícitamente amnistías para una o más partes. A este respecto, debe señalarse el Acuerdo General de Paz celebrado en 2005 para resolver el conflicto en la zona norte de Sudán entre el gobierno y el Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLA). En el sur, eso excluía completamente la responsabilidad. Otros ejemplos son el Acuerdo de Lomé en Sierra Leona en 1999, o las conversaciones de paz de Juba 2006-2008 entre el gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) que buscaban poner fin al conflicto en el norte de Uganda. Durante esta negociación, el Gobierno de Uganda hizo frecuentes llamamientos para la retirada de las órdenes de detención emitidas por la Corte Penal Internacional (CPI) después de la derivación de la situación al tribunal. Como la CPI se negó a retirar las órdenes de arresto, el LRA regresó al campo de batalla y las conversaciones de paz colapsaron.

Una forma alternativa de analizar la relación entre los derechos humanos y el conflicto es el papel central que la protección de los derechos humanos puede desempeñar en la transición a través de procesos de negociación hacia la paz y la democracia. Desde este punto de vista, la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas por los abusos del pasado también se consideran esenciales para la construcción y consolidación de la paz. Esta posición ha recibido un amplio apoyo de analistas y defensores que sostienen que abordar las violaciones de los derechos humanos es esencial para restaurar la paz y construir el estado de derecho. En particular, la idea de abordar las violaciones de los derechos humanos y reconciliar la paz y la justicia, como objetivos comunes de las negociaciones destinadas a poner fin

a un conflicto donde se han cometido los más graves crímenes internacionales, está respaldada por ciertos efectos beneficiosos:

- La tolerancia a la impunidad puede contribuir a renovar los ciclos de violencia creando una atmósfera de desconfianza y venganza que puede llegar a manipularse para fomentar la violencia. Los episodios de violencia en la antigua Yugoslavia, Burundi, Ruanda y Kenia evidencian esta situación.
- Los juicios justos ayudan a crear un registro histórico que protege contra el revisionismo.
- La justicia internacional puede tener un impacto positivo en la aplicación del derecho a nivel nacional. Los tribunales *ad hoc*, la CPI y la jurisdicción universal han fomentado el desarrollo de medios para abordar los crímenes internacionales en los tribunales nacionales.
- Aunque todavía no se ha evidenciado el efecto disuasorio de la justicia penal internacional, existe una mayor conciencia de lo que constituye un comportamiento criminal como resultado de los enjuiciamientos de la CPI.

7. La paz como un derecho humano

En los últimos años se ha abogado por el reconocimiento de la paz como un derecho humano. Aunque no existe una regulación jurídica universal del derecho humano a la paz, existen ciertos elementos que permiten hablar de una fuerte relación entre la paz y los derechos humanos. En primer lugar, la Carta de las Naciones Unidas proclama como propósito fundamental del sistema de las Naciones Unidas la paz y la seguridad internacionales basadas en la solución pacífica de las controversias y la renuncia al uso de la fuerza. En segundo lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos

reconoce en su artículo 28 que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden internacional en que los derechos proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Asimismo, existen numerosas resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas que están estrechamente vinculadas con el derecho a la paz.

Por otro lado, a nivel regional y nacional también existe un reconocimiento de la paz como un valor y un derecho

fundamental. Así, el derecho a la paz está codificado en algunos documentos regionales, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos y la Carta Asiática de los Derechos Humanos. Además, el derecho humano a la paz fue reconocido constitucionalmente en el preámbulo de la Constitución japonesa de 1946 y posteriormente en el artículo 22 de la Constitución de Colombia de 1991 que establecía que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

El derecho a la paz en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

- “El Consejo de Derechos Humanos...
 1. Reafirma que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz.
 2. Reafirma también que la preservación del derecho de los pueblos a la paz y el fomento de su realización son una obligación fundamental de todos los Estados.
 3. Destaca la importancia de la paz para la promoción y la protección de los derechos humanos de todos;
 4. Destaca también que la profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres y la brecha cada vez mayor entre el mundo desarrollado y en vías de desarrollo representan una grave amenaza para la prosperidad mundial, la paz, los derechos humanos, la seguridad y la estabilidad.
 5. Subraya además que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y las bases de la seguridad y el bienestar colectivo; [...]”.

Fuente: Asamblea General de la ONU, 15 de julio de 2011, documento A/HRC/RES/ 1/7/16 del Consejo de Derechos Humanos.

8. Bibliografía

- CASTAÑO BARRERA, OSCAR., “Conflictos armados y construcción de paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría” en *Revista Ra Ximhai*, Universidad Autónoma Indígena de México, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 69-104.
- Consejo de Europa, “Paz y violencia” COMPASS. Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes disponible en <https://www.coe.int/es/web/compass/peace-and-violence>
- Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, enero de 2011, disponible en <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta11e.pdf>
- Escuela de Cultura de Paz, *Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, Icaria, Universidad Autónoma de Barcelona, febrero de 2019, disponible en https://ddd.uab.cat/pub/alertaspa/alertaspa_a2019.pdf
- FISAS ARMENGOL, VICENÇ., *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Unesco, 2006.
- FISAS ARMENGOL, VICENÇ., *Procesos de paz y Negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona, 2004.
- GETTLEMANT, JEFFREY “Africa’s Dirty Wars” en *The New York Review of Books*, Review of William Reno’s *Warfare in Independent Africa* (Cambridge University Press 2011) 8 March 2012 disponible en <http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/mar/08/africas-dirty-wars/>
- GROS ESPIELL, HÉCTOR. “El derecho humano a la paz” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2005, Tomo II, pp. 517-546.
- GURR, ROBERT., “Ethnic Warfare and the Changing Priorities of Global Security” en *Mediterranean Quarterly* Vol. 1, nº 1, 1990.
- LUND, MICHAEL S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 1996.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- Naciones Unidas, “Paz y seguridad” disponible en <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/peace-and-security/index.html>
- NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS, A. “Las armas no son el camino hacia la paz y seguridad” en *Revista Tribuna Norteamericana*, ISSN-e 1889-6871, Nº. 29, 2019, págs. 10-15.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS, A. “Las guerras nuestras de cada día” en *Sal terrae: Revista de teología pastoral*, ISSN 1138-1094, Tomo 105, Nº 1219, 2017, págs. 103-115.

NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS, A. y HAGERAATS, BALDER., “Desde las nuevas guerras hacia la seguridad humana” en *Los conflictos armados en la era de la globalización* / coord. por Víctor Luis Gutiérrez Castillo, Alfredo Langa-Herrero, 2007, ISBN 978-84-96226-42-3, págs. 159-178.

PARLEVLIET, MICHELLE., “Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective”, Berghof Research Centre 2009.

SIPRI Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security, Stockholm International Peace Research Institute, 2019 disponible en español en https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-08/yb19_summary_es_0.pdf

United States Institute for Peace, “Curso de certificación en análisis de conflictos”, Centro de capacitación y educación, Endowment for the United States Institute of Peace 2008.

Tema 2

Módulo 2

El marco jurídico internacional de los conflictos armados

Coordinación material docente: Libia Arenal

Autoras: Carmen Márquez Carrasco y Laura Íñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	181
2. <i>Jus ad bellum e jus in bello</i>	181
3. Derecho Internacional Humanitario (DIH): definición, origen y objetivos.....	182
4. Fuentes del DIH.....	183
4.1. Tratados de DIH	183
4.2. El DIH consuetudinario	184
4.3. Principios generales del derecho	185
5. Ámbito de aplicación del DIH: conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI).....	186
6. Principios básicos del DIH.....	187
6.1. Principio de distinción	188
6.2. Principio de proporcionalidad	188
6.3. Principio de precaución	189
7. La protección de las víctimas	189
8. Aplicación y cumplimiento del DIH	191
9. Derechos humanos en situaciones de conflicto	192
10. La relación entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)	193
11. Bibliografía.....	194

1. Introducción

Desde los albores de la historia hasta nuestros días, el flagelo de la guerra ha causado horror, sufrimiento y destrucción a millones de personas, tanto civiles como combatientes. Los conflictos armados siguen estando presentes y son una preocupación constante en la sociedad actual. En particular, durante el año 2018 se registraron 34 conflictos armados de acuerdo con la información proporcionada por el informe *Alerta 2019*. Algunos de los conflictos más graves se dieron en Libia, Malí, Región Lago Chad, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Iraq, Siria y Yemen. Las consecuencias de estos conflictos son devastadoras. Los últimos conflictos han provocado un millar de fallecidos al año y la crisis humanitaria se ha incrementado en muchos de ellos.

Ante el espectáculo desolador de la guerra, la comunidad internacional ha ido procurando dar una respuesta a través del derecho internacional. En este sentido, la rama del derecho que se encarga de la regulación de los conflictos armados es el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Como veremos, el DIH tiene como objetivo principal limitar el sufrimiento causado por los conflictos armados. Asimismo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) también es aplicable en el contexto de los conflictos armados. Ambas ramas del derecho se complementan y refuerzan entre sí. En este tema estudiaremos las fuentes y principios básicos del DIH, la protección de las víctimas, las garantías de aplicación y garantía del DIH, y la relación entre el DIH y el DIDH.

2. *Jus ad bellum e jus in bello*

Existe una tradicional distinción entre el denominado *jus ad bellum* y el *jus in bello*. El *jus ad bellum* o “el derecho a recurrir a la

guerra” procura limitar el recurso a la fuerza entre Estados. Por su parte, el *jus in bello* o “el derecho en la guerra” se aplica una vez que el conflicto armado se ha producido y tiene por objeto limitar el sufrimiento causado por la guerra, mediante la protección y la asistencia a las víctimas en la mayor medida posible.

El *jus ad bellum* sufrió una gran transformación tras la Segunda Guerra Mundial. Las normas de derecho internacional clásico que surgieron con la Paz de Westphalia (1648) habían reconocido el derecho de los Estados a recurrir al uso de la fuerza y de la guerra sin limitaciones, siendo éste uno de los atributos de su soberanía. Previamente, siguiendo las doctrinas de los teólogos y filósofos de la Edad Media, la distinción se había centrado en las denominadas guerras justas e injustas, donde sólo las primeras eran consideradas lícitas. Sin embargo, con la Carta de las Naciones Unidas se prohíbe por primera vez en la historia la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2.4).

Artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas:

"Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas."

La Carta de las Naciones Unidas creó un nuevo sistema de seguridad colectiva donde el uso de la fuerza sólo se permitiría en caso de legítima defensa y en los casos donde se autorizara a intervenir para restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Por el contrario, el desarrollo del *jus in bello* ha sido constante. De hecho, el *jus in bello* o el derecho internacional humanitario (DIH) es una de las ramas más antiguas del derecho internacional. Tiene como objetivo principal limitar los métodos y los medios de guerra y proteger a aquellos afectados por las hostilidades. De este

modo, el derecho internacional humanitario es el marco normativo más importante aplicable a las situaciones de conflicto armado, el cual detallaremos a continuación. Tras el conflicto, se aplica el *jus post bellum* que es el conjunto de normas y principios que regulan la transición de la guerra a la paz. El *jus post bellum* sirve para clarificar las responsabilidades de las distintas partes y actores implicados en el período del postconflicto. Estas normas pueden provenir del DIH, los acuerdos de paz, los derechos humanos, el derecho medioambiental, el derecho de la propiedad, etc.



Fuente: Elaboración propia

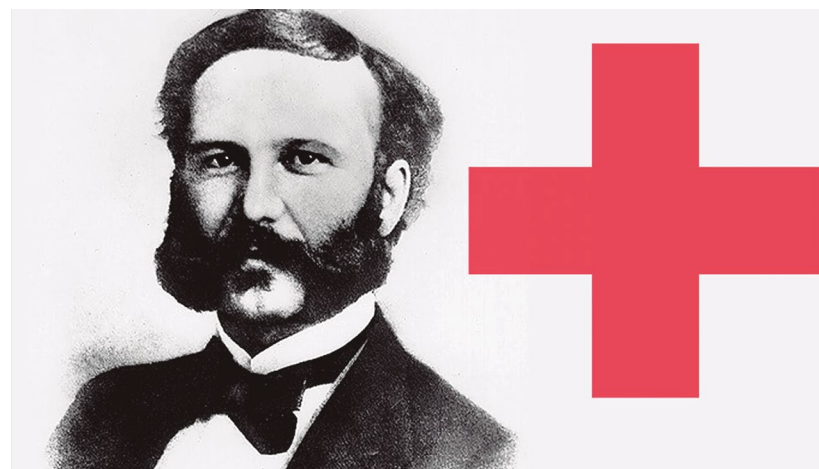
3. Derecho Internacional Humanitario (DIH): definición, origen y objetivos

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. También se le denomina el derecho de los conflictos armados o “el derecho en la guerra” (*jus in bello*). La finalidad del DIH es proteger a las víctimas de conflictos armados y regular las hostilidades a partir de un equilibrio entre la necesidad militar y las consideraciones de humanidad. Por tanto, el DIH tiene dos objetivos principales:

- a) proteger a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y;
- b) limitar los medios y métodos de hacer la guerra.

El DIH establece obligaciones humanitarias para las partes beligerantes, las cuales deben cumplir en todas las circunstancias, independientemente de la conducta del enemigo y de la naturaleza o del origen del conflicto (no reciprocidad de las obligaciones humanitarias).

El origen del DIH se remonta a las normas dictadas por las antiguas civilizaciones y religiones. La guerra siempre ha estado sujeta a ciertas leyes y costumbres. La codificación del DIH a nivel universal comenzó en el siglo XIX. En particular, la iniciativa para codificar el DIH fue impulsada por Henry Dunant, un hombre de negocios de Ginebra. En 1859, Dunant fue testigo de una cruel batalla entre las tropas francesas y las austriacas durante uno de sus viajes al norte de Italia. Ante la falta de asistencia y protección para los miles de soldados heridos, improvisó un servicio de atención médica con la ayuda de la población local. Tras su regreso a Ginebra, Dunant escribió *Recuerdo de Solferino*, libro en el que realizó varias propuestas para otorgar protección a los soldados heridos. Entre otras, propuso el establecimiento de organizaciones de socorro



Henry Dunant

independientes para prestar asistencia a los soldados heridos en el campo de batalla. Por otro lado, propuso que se alcanzara un acuerdo internacional para otorgar a esas organizaciones la protección de la neutralidad. Sus ideas fueron bien recibidas y dieron origen, por un lado, a la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863 y, por otro, a la adopción del primer Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña en 1864.

4. Fuentes del DIH

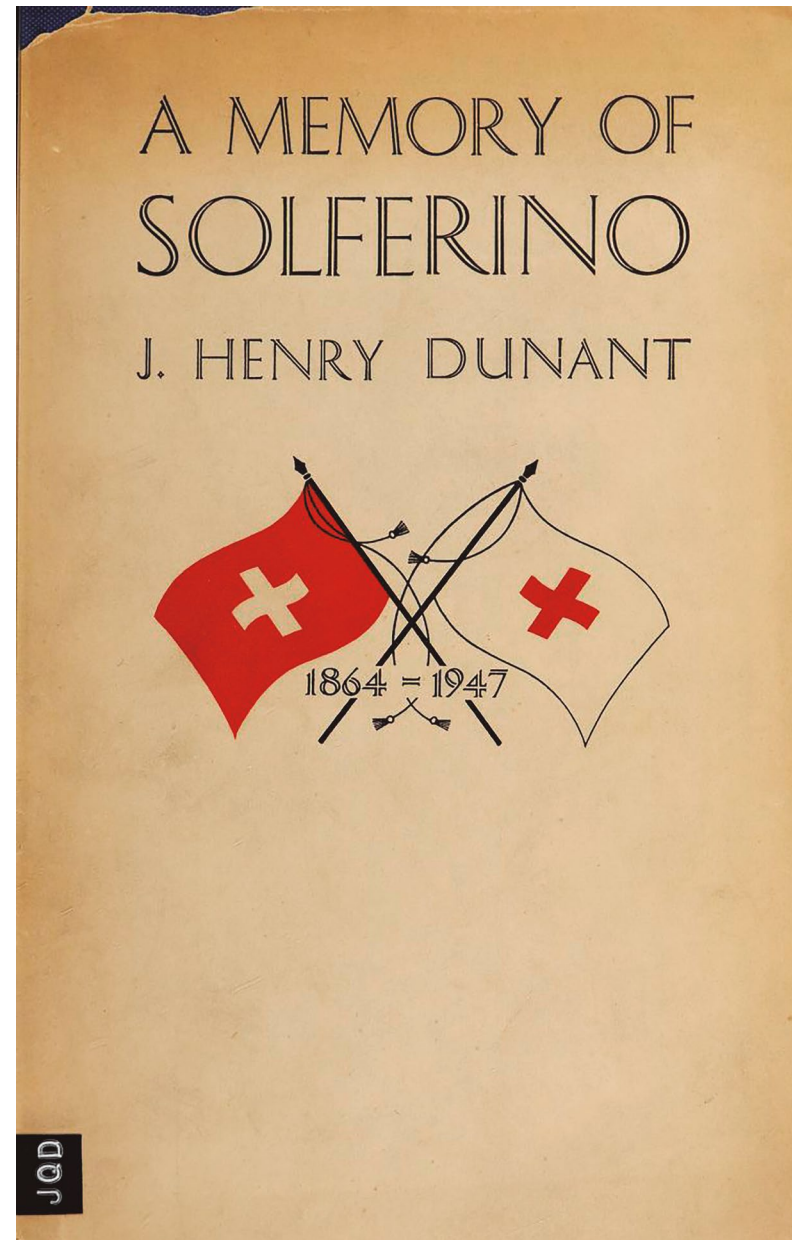
El DIH está integrado por:

- Tratados y convenios, esto es, acuerdos firmados entre Estados;
- Por el derecho internacional consuetudinario que se compone de la práctica de los Estados que es generalmente aceptada como derecho;
- Principios generales del derecho.

Además, la jurisprudencia y la doctrina desempeñan una importante función en la interpretación de cada una de las normas del DIH. A continuación, procederemos a detallar el contenido de cada una de estas fuentes.

4.1. Tratados de DIH

El DIH es una de las ramas del derecho internacional más codificadas. El núcleo del DIH está formado por los Convenios de Ginebra, cuyo texto inicial de 1864 fue revisado en varias ocasiones. Su versión actual se adoptó el 12 de agosto de 1949, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, y se conoce como “los cuatro Convenios de Ginebra” (también llamado el “Derecho de Ginebra”) que han sido ratificados por todos los países del mundo.



Recuerdo de Solferino de Henry Dunant.

Estos convenios se refieren principalmente a la protección de las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades.

- El I Convenio de Ginebra se refiere a la protección y cuidado de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- El II Convenio de Ginebra se relaciona con la protección y cuidado de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- El III Convenio de Ginebra se refiere al trato de los prisioneros de guerra.
- El IV Convenio de Ginebra se relaciona con la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

Desde 1949, se han sumado tres Protocolos a los Convenios de Ginebra.

- El Protocolo adicional I (1977) se relaciona con la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.
- El Protocolo adicional II (1977) se refiere a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.
- Y el Protocolo adicional III (2005) creó un nuevo emblema protector, el cristal rojo, que se sumó a los emblemas existentes, la cruz roja y la media luna roja.

El DIH también comprende una serie de tratados relacionados con armas específicas, tácticas o personas y bienes protegidos, que se han venido en denominar el “Derecho de la Haya”. Entre dichos tratados destacan la Convención de La Haya sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954; la Convención de 1972 sobre armas biológicas; la Convención de 1980 sobre armas convencionales; la Convención de 1993 sobre armas químicas; y el Convenio de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonal de 1997.

Principales tratados de Derecho Internacional Humanitario

<p>Protección de civiles y no combatientes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios de Ginebra I- IV (1949) • Protocolo Adicional I y II (1977) • Protocolo Adicional III (2005)
<p>Medios y métodos de guerra</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre armas biológicas (1972) • Convención sobre armas convencionales (1980) • Convención sobre armas químicas (1993) • Convención sobre prohibición de minas antipersonal (1997)
<p>Bienes protegidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención de la Haya sobre protección de bienes culturales (1954)

Fuente: Elaboración propia

El ámbito de aplicabilidad de cada tratado está definido en el texto mismo, los diferentes derechos y obligaciones se establecen en disposiciones que han sido cuidadosamente debatidas, las cuales pueden complementarse con reservas u opiniones explícitas, y los Estados Partes están claramente identificados mediante el acto de ratificación o de adhesión.

4.2. El DIH consuetudinario

El derecho internacional consuetudinario o costumbre se refiere a la práctica de los Estados que es generalmente aceptada como derecho, de acuerdo con el establecido en el artículo 38 (1) (b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La costumbre se compone, por tanto, de dos elementos:

1. La práctica estatal (*usus*) y;
2. La creencia de que esa práctica se exige, se prohíbe o se permite, según la índole de la norma, como derecho (*opinio juris*).

El derecho consuetudinario no es necesariamente anterior al derecho convencional, puesto que incluso puede desarrollarse después de la firma de un tratado o bien materializarse al momento de su celebración. A diferencia de los tratados, los cuales se aplican únicamente a los Estados que los hayan ratificado, el DIH consuetudinario es vinculante para todas las partes en un conflicto armado, independientemente de las obligaciones contraídas en virtud del derecho convencional.

En 2005 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desarrolló un estudio exhaustivo sobre el DIH consuetudinario que constituye una fuente de referencia ampliamente reconocida. El estudio se compone de dos volúmenes donde se recogen 161 normas que el CICR considera vinculantes en virtud del DIH consuetudinario.

- El volumen I del estudio enumera las normas y explica los fundamentos que sustentan dicha evaluación.
- El volumen II especifica la práctica en la que se basan las conclusiones del volumen I.

El estudio demostró que la mayor parte de las normas consuetudinarias del DIH identificadas se aplican por igual a los conflictos armados internacionales (CAI) y a los conflictos armados no internacionales (CANI).

4.3. Principios generales del derecho

La tercera fuente del DIH son los principios generales de derecho. No existe un listado exhaustivo que indique cuáles son principios generales de derecho. El término se refiere principalmente a los principios jurídicos que son reconocidos en todos los sistemas jurídicos nacionales desarrollados. Tanto la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) han determinado que las “consideraciones elementales de humanidad” son ilustrativas de un principio general del derecho internacional y deben utilizarse para interpretar y aplicar normas internacionales ambiguas del derecho convencional.

Además, la CIJ se ha referido a varios principios tales como que la obligación que tienen los Estados en virtud del DIH de notificar sobre la ubicación de campos de minas marinas en tiempo de guerra también es aplicable en tiempo de paz; y que los principios humanitarios expresados en el artículo 3 común son vinculantes en cualquier conflicto armado, independientemente de su clasificación jurídica. También cabe mencionar la llamada *cláusula Martens*, que establece que, en los casos no comprendidos en el derecho convencional, “las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

Estudio del CICR sobre el DIH consuetudinario (2005)

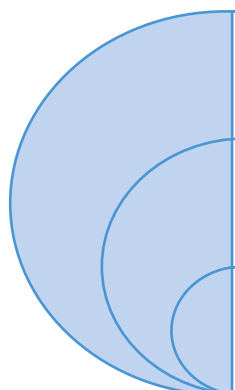
El estudio recoge 161 normas de DIH consuetudinario relativas al principio de distinción; personas y bienes especialmente protegidos; métodos específicos de guerra; armas; trato debido a las personas civiles o fuera de combate; y aplicación del DIH.

El listado de normas puede consultarse en: www.refworld.org/es/pdfid/5cd1ca614.pdf

Fuente: Elaboración propia

Cláusula Martens

Fuente: Elaboración propia



<ul style="list-style-type: none"> • La Cláusula Martens ya tenía valor de norma consuetudinaria y fue retomada en el Art. 1 del Protocolo Adicional I de 1977.
<ul style="list-style-type: none"> • La población civil y los combatientes quedan bajo la protección de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene como finalidad cubrir jurídicamente aquellas situaciones que pudieran surgir en el curso de las hostilidades y no estuvieran contempladas por las normas convencionales.

5. Ámbito de aplicación del DIH: conflictos armados internacionales (CAI) y no internacionales (CANI)

Como hemos indicado, el DIH regula aquellas situaciones donde se ha producido un conflicto armado. Por ello, resulta primordial definir qué se entiende por conflicto armado y qué situaciones quedan excluidas de esta definición. Pese a las importantes consecuencias jurídicas y humanitarias que conlleva la existencia de un conflicto armado, el derecho convencional, esto es, los tratados de DIH, no ofrecen ninguna definición precisa de lo que es un conflicto armado. Ha sido la jurisprudencia internacional y la práctica de los Estados las que han ayudado a clarificar dicho concepto.

Se entiende que existe un conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados (conflictos armados internacionales) o cuando se produce una situación de violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos en el seno de un Estado (conflictos armados no internacionales). La diferencia más importante radica

en el umbral de violencia requerido para que una situación pueda calificarse como conflicto armado. Dado que el *jus ad bellum* impone una prohibición general del empleo de la fuerza entre Estados, cualquier uso que se haga de ella podría llevar a presuponer una intención beligerante y con ello la creación de una situación de conflicto armado internacional. Mientras que, para el surgimiento de un conflicto armado no internacional, el umbral de violencia requerido es mucho más alto. En particular, de acuerdo con la jurisprudencia del TPIY, dicho enfrentamiento armado debe alcanzar un grado mínimo de intensidad y las partes implicadas en el mismo deben contar con un mínimo de organización.

En cuanto a la regulación de ambos tipos de conflicto, hay que señalar que la reglamentación de los conflictos armados internacionales (CAI) es mucho más extensa que la aplicable a los de carácter no internacional (CANI). Mientras que los cuatro Convenios de Ginebra, así como el Protocolo Adicional I y III se aplican a los CAI, los CANI sólo cuentan con la regulación comprendida en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II cuando los grupos armados organizados tengan además control del territorio en este último supuesto. Aunque no hay que olvidar que la mayor parte de normas de DIH consuetudinario son aplicables también a los CANI.

Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra Conflictos no internacionales

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

- 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:
 - a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
 - b) la toma de rehenes;
 - c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
 - d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados
- 2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

Desde el punto de vista jurídico, no existe ningún otro tipo de conflicto armado. Los conflictos armados que implican una intervención extranjera pueden ser de índole internacional o no internacional, según haya enfrentamientos armados entre Estados, o entre Estados y grupos armados organizados. También pueden darse varios CAI y CANI en un mismo territorio, como ocurre en el caso de Siria. Por último, hay que indicar que el DIH no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.



Fuente: E. Arratia, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile (2016).

6. Principios básicos del DIH

El DIH se basa en el equilibrio entre la necesidad militar y las consideraciones de humanidad. Esto quiere decir que, desde un punto de vista militar, podría ser necesario causar la muerte, heridas o destrucción. Pero, al mismo tiempo, la necesidad militar no puede darse sin límites. En este sentido, las consideraciones de humanidad imponen ciertos límites a los métodos y medios de guerra y requieren que quienes hayan caído en poder del enemigo reciban un trato humano en todo momento. Este

equilibrio se contempla en una serie de principios básicos que estudiaremos a continuación.

6.1. Principio de distinción

Uno de los pilares básicos del DIH es el principio de distinción. El principio de distinción requiere que las partes en conflicto hagan distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares (artículo 48 Protocolo Adicional I; normas 1 y 7 DIH consuetudinario). Consecuentemente, sólo podrán dirigirse operaciones contra objetivos militares.

Los combatientes son los miembros de las fuerzas de combate de las partes beligerantes. De este modo, todos los miembros de las fuerzas armadas de una parte en un conflicto armado internacional son combatientes, salvo el personal sanitario y religioso que realice labores exclusivamente humanitarias. Asimismo, los “guerrilleros” o miembros de los contingentes militares de los grupos armados también son considerados combatientes en los CANI. La población civil se define en forma negativa como todas aquellas personas que no son miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto ni participan en un levantamiento en masa. Esta definición también contempla como civiles a los corresponsales de guerra, los contratistas privados y el personal civil de inteligencia o encargado de hacer cumplir la ley. De este principio emanan varias normas, como la prohibición de dirigir ataques directos o indiscriminados contra la población civil, o la prohibición de utilizar personas civiles como “escudos humanos”. También hay que mencionar la no reciprocidad y prohibición de ataques dirigidos como represalias. Esto significa que aun cuando el enemigo infrinja dichas prohibiciones, las partes beligerantes no pueden utilizar dicho incumplimiento como justificación para eludir sus propias obligaciones respecto de la población civil.

Por otro lado, hay que distinguir entre objetivos militares y bienes civiles. Los combatientes deben comprender que no se pueden confundir los lugares y bienes para supervivencia, así como las zonas, edificaciones o viviendas de los ciudadanos con aquéllos en los que se pueden presentar las confrontaciones. Los objetivos militares son “aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida” (artículo 52 (2) del Protocolo Adicional I; norma 8 DIH consuetudinario). En caso de duda acerca de si un bien se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que ese bien no se utiliza con tal fin, esto es, se presume su carácter civil. Además, cabe señalar que los bienes culturales están especialmente protegidos por la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales de 1954. Los bienes culturales son todos aquellos bienes, muebles o inmuebles, religiosos o seculares, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, como los monumentos de arquitectura o de historia, los campos arqueológicos, las obras de arte, los libros, los museos, las bibliotecas y otros edificios que contengan bienes culturales (artículo 1 de la Convención de la Haya).

6.2. Principio de proporcionalidad

En caso de que existan daños incidentales contra la población civil, la validez del ataque queda sujeta al principio de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad prohíbe “los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista” (artículo 51 (5)(b) del Protocolo Adicional I; norma 14 DIH consuetudinario). Hay que aclarar

que la evaluación de la proporcionalidad sólo será pertinente cuando los ataques estén dirigidos contra objetivos lícitos.

El elemento clave en la evaluación de la proporcionalidad es el de ataques “excesivos”. De nuevo, no existe un umbral definido por el DIH por encima del cual todo daño incidental será considerado excesivo. Para ello, tendrán que tomarse en consideración el contexto y las circunstancias concretas del caso. Sin embargo, existen algunos elementos objetivos que pueden servir para realizar dicha evaluación. Por ejemplo, los daños sólo pueden justificarse por ventajas de naturaleza militar y no, por otros beneficios de índole política o económica. Además, la ventaja militar prevista debe ser “concreta” y “directa”, y no, simplemente hipotética, especulativa o indirecta. También debe preverse que dichos daños puedan producirse a raíz de un ataque o una operación en particular y no, como consecuencia de una campaña militar en su conjunto.

Asociada al principio de proporcionalidad, también encontramos la prohibición de métodos y medios de guerra que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes. De este modo, se restringe o prohíbe el uso de ciertas armas por tener efectos que se consideran excesivamente crueles sin importar las circunstancias, como las balas que se expanden y las armas que causan daño mediante fragmentos no localizables.

6.3. Principio de precaución

Junto con el principio de proporcionalidad, quienes preparen o decidan un ataque deben tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de guerra ataque para reducir o evitar en todo lo posible los daños incidentales a la población civil y a los bienes de carácter civil (artículo 57 Protocolo Adicional I; normas 15 a 21 DIH consuetudinario). Esto también conlleva la obligación de los beligerantes de dar aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier

ataque que pueda afectar a la población civil. Asimismo, el principio de precaución no sólo se aplica en la planificación del ataque sino también durante su desarrollo. En este caso, un ataque se deberá suspender o anular si se advierte que un objetivo ha sido considerado erróneamente como militar o bien cuando se considere que el daño incidental que causará el ataque será más significativo que el previsto inicialmente.

Principios básicos del Derecho Internacional Humanitario

Principio de distinción

(art. 48 Protocolo Adicional I; normas 1 y 7 DIH consuetudinario)

Principio de proporcionalidad

(art. 51(5)(b) Protocolo Adicional I; norma 14 DIH consuetudinario)

Principio de precaución

(art. 57 Protocolo Adicional I; normas 15-21 DIH consuetudinario)

Fuente: Elaboración propia

7. La protección de las víctimas

Como hemos indicado anteriormente, la protección de las víctimas se regula principalmente en el llamado “Derecho de Ginebra”, esto es, los cuatro Convenios de Ginebra y sus respectivos Protocolos Adicionales. En este sentido, de acuerdo con el principio de distinción, la población civil y las personas fuera de combate no pueden ser objeto de ataques y deben ser respetadas, protegidas y asistidas. Las principales garantías de la población civil son las siguientes:

- a) No pueden ser objeto de ataque y no tienen derecho a participar en las hostilidades;

- b) Obligaciones de respeto: trato humano, no discriminatorio, respeto de la vida, integridad física y psíquica, y garantías en caso de detención o enjuiciamiento (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra);
- c) Obligaciones de protección y asistencia: con carácter general a toda la población civil y protección específica de ciertas categorías de personas.

Por el contrario, los llamados “prisioneros de guerra” pueden ser internados sin ningún procedimiento judicial o administrativo en particular, pero deben ser liberados y repatriados de inmediato tras el fin de las hostilidades activas. Se consideran prisioneros de guerra los combatientes que caen en poder de una parte adversa en un conflicto, sin importar si son miembros de las fuerzas armadas regulares o irregulares, o si son participantes de un levantamiento en masa. Durante su internamiento, los prisioneros de guerra gozan de un régimen detallado de derechos y protecciones que constan en el Convenio de Ginebra III. Entre otros, tienen derecho al trato digno y humano, así como derechos de comunicación.

En cuanto a la protección específica de ciertas categorías de personas, podemos distinguir entre las siguientes: heridos, enfermos y náufragos; personal sanitario y religioso; mujeres; niños; y periodistas.

- **Heridos, enfermos y náufragos**

Los heridos, los enfermos y los náufragos deben ser respetados y protegidos en todas las circunstancias y donde sea que estén. Se refiere a toda persona que por enfermedad, trastorno o accidente necesite socorro o asistencia y se abstenga de todo acto de hostilidad. Por un lado, existe una obligación de respeto, es decir, el deber de abstenerse de cometer ataques, abusos u otros actos que puedan causar peligro o daños. Por otro lado, entraña una obligación positiva de amparar a las personas de que se trate y de proteger activamente sus derechos. Esta obligación

de proteger se traduce en que cada una de las partes en conflicto debe buscar, recoger y evacuar a los heridos, los enfermos y los náufragos del lugar de las hostilidades. Además, las partes beligerantes deben tratar a los heridos, los enfermos y los náufragos con humanidad y, en la medida de lo posible, deben prestarles la asistencia médica que necesiten, sin distinción ni prioridad alguna que no esté basada en criterios médicos.

- **Personal sanitario y religioso**

Al igual que los enfermos y heridos, el personal destinado exclusivamente a actividades sanitarias y religiosas debe ser respetado y protegido en todas las circunstancias. En particular, no deben ser amenazados ni obstaculizados durante sus actividades y se les debe proporcionar todo el apoyo y la asistencia que puedan requerir. Asimismo, los miembros del personal sanitario y religioso que caigan en poder de una parte adversa no deben ser considerados prisioneros de guerra, sin importar si son civiles o si pertenecen a las fuerzas armadas. Finalmente, hay que indicar que el DIH protege no sólo al personal sanitario y al personal religioso, sino también las instalaciones, los transportes, los equipos y los suministros sanitarios utilizados con fines médicos.

- **Mujeres**

Las mujeres cuentan con una protección especial ya que deben ser protegidas, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y otros atentados contra su dignidad y libertad sexual. También serán atendidas con prioridad las mujeres embarazadas y las madres de niños de corta edad. La cuestión de las mujeres en los conflictos armados se desarrollará en profundidad en el Tema 4, apartado v.

- **Niños**

Los niños también son objeto de una protección especial en los conflictos armados. En primer lugar, se establece la

prohibición del reclutamiento de niños menores de 15 años, si bien el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño de 2000 elevó dicha edad a los 18 años. En segundo lugar, si fueran arrestados, detenidos o internados por razones relacionadas con el conflicto armado, los niños serán mantenidos en lugares distintos de los destinados a los adultos, salvo en los casos de familias detenidas, las cuales se tratarán como unidad familiar.

- **Periodistas**

Los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados civiles en virtud del DIH y serán protegidos como tales “a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil”. Esto quiere decir que perderán su condición de civiles en el caso de que participen directamente en las hostilidades. El DIH no confiere a los periodistas el derecho a acceder a las zonas o a las personas afectadas por un conflicto, pero, en principio, les otorga los mismos derechos y les impone las mismas restricciones que a los civiles comunes. Si están formalmente acreditados ante las fuerzas armadas como corresponsales de guerra, estos periodistas siguen siendo civiles, pero tienen derecho al estatuto de prisionero de guerra si son capturados. La cuestión de los medios de comunicación y los conflictos armados será estudiada en el Tema 4, apartado vi.

8. Aplicación y cumplimiento del DIH

En relación con la aplicación y el cumplimiento del DIH, existen mecanismos específicos de ejecución y garantía propios del DIH y existen también mecanismos generales de aplicación y garantía del Derecho Internacional. En cuanto a las cláusulas y mecanismos específicos del DIH, tenemos que comenzar por la obligación de respetar y hacer respetar el DIH que recae en las partes del conflicto. Esta obligación se

deriva del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra y del artículo 1 del Protocolo Adicional I. La obligación de respetar y hacer respetar el DIH comporta los siguientes compromisos:

- a) Adoptar normas internas e impartir las órdenes e instrucciones necesarias;
- b) Difundir el DIH e incorporarlo al currículum militar;
- c) Prevenir y sancionar las infracciones graves.

Además, existen dos mecanismos específicos recogidos en el Protocolo Adicional I como son la designación de las Potencias protectoras y la Comisión Internacional de Encuesta. Las Potencias protectoras tienen la finalidad de garantizar el cumplimiento de los Convenios de Ginebra y del Protocolo, además de realizar tareas de buenos oficios, mediación y control. Por su parte, la Comisión Internacional de Encuesta estará integrada por 15 miembros independientes y se encargará de llevar a cabo una investigación sobre aquellos hechos que puedan ser constitutivos de infracciones o violaciones graves de los Convenios o del Protocolo. Sin embargo, a día de hoy esta Comisión sólo ha sido utilizada en una ocasión para investigar el incidente que afectaba a una misión especial de la OSCE en Ucrania el 23 de abril de 2017. Asimismo, en el ámbito de la aplicación y garantía del DIH no podemos olvidar el singular papel que juega el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Junto con los mecanismos específicos, existen mecanismos generales de aplicación y garantía del Derecho Internacional. En este sentido, el Estado es responsable de la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, esto es, de la violación de una obligación internacional, incluyendo las obligaciones de DIH. Así, el Estado será responsable de la actuación de sus órganos y agentes, no sólo de los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de las agencias de inteligencia (agentes estatales *de jure*), sino también de las personas que estén

El CICR en pocas palabras

¿Qué es?

El CICR es una organización neutral, imparcial e independiente que brinda protección y asistencia humanitarias a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia, y promueve el respeto del DIH.

¿Cuál es su misión?

El CICR tiene como misión: (1) prevenir las violaciones del DIH a través de una presencia operacional, el diálogo y la difusión del DIH; (2) adoptar todas las medidas posibles para poner fin a las violaciones en curso del DIH y para impedir que vuelvan a cometerse; y (3) participar en un proceso continuo para reafirmar y fortalecer el DIH.

¿Dónde opera?

El CICR tiene su sede en Ginebra y cuenta con delegaciones regionales y misiones en más de 80 países.

Fuente:
elaboración propia.

facultadas por el derecho interno para ejercer atribuciones del poder público, o bien las personas que actúen por instrucciones o bajo el control del Estado, como los contratistas militares y de seguridad privados (agentes estatales *de facto*). Cuando se infringe el DIH, el Estado responsable tiene el deber jurídico de reparar a las víctimas de tales violaciones. Las víctimas de violaciones graves del DIH tienen el derecho de recibir una reparación que, según la gravedad de la infracción y las pérdidas o los daños causados, puede adoptar varias formas, como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, y las garantías de no repetición.

La violación de las normas de DIH también puede dar lugar a la responsabilidad penal internacional del individuo. El principio de responsabilidad penal individual por crímenes de guerra cometidos en conflictos armados, tanto en CAI como en CANI, se reconoce en numerosos tratados de DIH, así como

en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. La definición y elementos de los crímenes de guerra se desarrollará en el Tema 7.


9. Derechos humanos en situaciones de conflicto

Durante las situaciones de conflicto armado también se aplican las garantías de los derechos humanos. Dado que las obligaciones de derechos humanos se derivan del reconocimiento de los derechos inherentes de todos los seres humanos y ya que estos derechos podrían verse afectados tanto en tiempo de paz como en estado de guerra, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se sigue aplicando en las situaciones de conflicto armado. El DIDH se basa en la dignidad

intrínseca del ser humano y fue concebido para limitar la acción del Estado.

Por tanto, se considera que el DIH y el DIDH son fuentes complementarias de obligaciones en situaciones de conflicto armado. Si bien estas ramas del derecho coinciden en muchos aspectos, existen entre ellas diferencias significativas. El DIDH se aplica independientemente de si existe un conflicto armado o no. Sin embargo, en circunstancias de emergencia pública, el DIDH permite la suspensión de ciertos derechos y libertades en la medida en que lo requiera la gravedad de la situación. Por ejemplo, durante un conflicto armado o una catástrofe natural, un gobierno puede lícitamente restringir la libertad de circulación, a fin de proteger a la población de las zonas afectadas y facilitar las medidas gubernamentales destinadas a restablecer la seguridad pública, la ley y el orden. Por el contrario, las normas y los principios del DIH no pueden suspenderse. Por otro lado, mientras que el DIH es de cumplimiento obligatorio para todas las partes en un conflicto armado, incluidos los grupos armados no estatales, el DIDH establece obligaciones fundamentalmente para el Estado.

DIH	DIDH
Protección de las víctimas de los conflictos armados y reglamentación de los métodos y medios de combate.	Garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas.
Aplicable únicamente en situaciones de conflicto armado.	Aplicable en todo momento, tiempo de guerra y paz.
Las normas no pueden suspenderse.	Posible suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia.
Obligaciones de todas las partes en conflicto.	Obligaciones fundamentalmente para el Estado.

 EN COMÚN:
PROTECCIÓN DE LA VIDA Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

10. La relación entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)

Como venimos indicando, ambos conjuntos normativos comparten el objetivo de proteger a todas las personas y se basan en los principios del respeto por la vida, el bienestar y la dignidad humana de la persona. Ahora bien, resulta necesario determinar cuál es la relación que existe entre ambos. En principio, la regla general es que el DIH y el DIDH deben aplicarse simultáneamente a la misma situación, y sus respectivas disposiciones servirán de refuerzo y complemento entre sí. Sin embargo, la aplicación simultánea de ambos cuerpos normativos puede ser compleja en algunas ocasiones. Por ello, existen diversos principios que pueden ayudar a aclarar dicha aplicación.

En primer lugar, las disposiciones pertinentes por lo general se concilian mediante el principio de *lex specialis*, el cual establece que una norma formulada más específicamente para una situación en particular (*lex specialis*) prevalece sobre otra que sea antagónica y más general (*lex generalis*). Por consiguiente, la CIJ ha determinado que la prueba para determinar lo que constituye una privación arbitraria de la vida en el contexto de las hostilidades es tarea del DIH, que es la *lex specialis* específicamente formulada para regular este tipo de situaciones. En segundo lugar, es posible que algunas cuestiones estén reguladas únicamente por una de esas ramas del derecho u otra, como ya indicó la CIJ en 2004 en el caso de la *Construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*.

Sin embargo, existen ciertos ámbitos en los que el DIH y el DIDH difieren substancialmente, como por ejemplo, en el derecho a interponer recurso y el derecho individual a recibir

reparación. En este caso, el DIH no reconoce el derecho a interponer recurso en forma individual a nivel internacional, pero los principales tratados de derechos humanos contienen un mecanismo para presentar quejas individuales y reconocen el derecho a una investigación y a recibir reparación adecuada.

Por tanto, ha sido la jurisprudencia de los tribunales de derechos humanos la que ha comenzado a influir en la interpretación del DIH. En la actualidad, los debates se centran en propiciar una mayor sensibilización sobre la aplicación de los derechos humanos en los conflictos armados.

11. Bibliografía

- Comité Internacional de la Cruz Roja, Implementación del Derecho Internacional Humanitario a nivel nacional, Ginebra, 2015.
- Cruz Roja Americana, “Resumen de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales”, Programa de Divulgación sobre el Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Americana, septiembre de 2006.
- Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, “El ABC del Derecho Internacional Humanitario”, Berna, Suiza, 2014 https://www.eda.admin.ch/dam/eda/es/documents/publications/GlossarezurAussenpolitik/ABC-Humanitaeren-Voelkerrechts_es.pdf
- DROEGE, CORDULA. “¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario”, Revista Internacional de la Cruz Roja N° 871, septiembre de 2008.
- HENCKAERTS, JEAN-MARIE y DOSWALD-BECK, LOUISE. Customary International Humanitarian Law, Vol. I: Rules and Vol. II: Practice, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. Versión en español del volumen I: El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, 2007.
- MELZER, NIELS. Derecho Internacional Humanitario. Una introducción integral, Comité Internacional de la Cruz Roja, marzo de 2019.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Protección Jurídica Internacional de los Derechos Humanos durante los Conflictos Armados, Nueva York y Ginebra, 2011.
- SALMÓN, ELIZABETH. Introducción al Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012.
- SASSÒLI, MARCO. BOUVIER, ANTOINE. y QUINTIN, ANNE. How Does Law Protect in War?, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2011.
- VITÉ, SYLVAIN. “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, Revista Internacional de la Cruz Roja N° 873, marzo de 2009.

Tema 3

Módulo 2

Nuevos factores determinantes de los conflictos armados

Autores:

Carlos Taibo Arias

Universidad Autónoma de Madrid

Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	199
2. Asimetría de los conflictos armados.....	199
3. Conducción de hostilidades en entornos urbanos y poblados	200
4. Armas y nuevas tecnologías.....	202
5. Violencia sexual como método de guerra	203
6. Empresas en conflicto armado.....	204
7. Medio ambiente, cambio climático y conflictos armados	205
8. Refugiados y conflicto armado	206
9. Bibliografía	208

1. Introducción

Como indicábamos en el Tema 1, existen diversos factores que conducen o dan lugar a los conflictos armados. Algunas condiciones que aumentan la probabilidad del conflicto incluyen la incapacidad de algunos Estados para proporcionar un gobierno básico y protección para sus poblaciones. En muchos casos, los gobiernos débiles tienen menos capacidad para detener la erupción y la propagación de la violencia que los gobiernos mejor organizados y más legítimos podrían haber evitado o contenido. Los conflictos armados también pueden verse como la lucha por el poder por parte de una élite que ha sido excluida del ejercicio del poder en los sistemas autoritarios de gobierno de un solo partido. Los países afectados por la guerra también suelen sufrir fuertes desigualdades entre los grupos sociales. El declive económico y la mala gestión también están asociados con conflictos violentos.

Junto con estos factores tradicionales que originan los conflictos armados, existen otros rasgos o elementos que son característicos de los conflictos armados contemporáneos. La mayoría de los conflictos armados actuales son conflictos armados no internacionales a diferencia de las grandes guerras interestatales de la primera mitad del siglo veinte. Además, las nuevas guerras han traído consigo nuevos medios y métodos de guerra, nuevos actores, así como nuevos factores que intensifican u originan los conflictos. En este tema analizaremos algunos de esos nuevos factores o elementos determinantes de los conflictos armados contemporáneos que han cambiado sustantivamente las dinámicas de los conflictos y la conducción de las hostilidades.

En primer lugar, se examinará la asimetría actual de los conflictos armados, la conducción de las hostilidades en entornos urbanos, las nuevas tecnologías empleadas como medios de guerra y la violencia sexual como método de guerra que sigue intensificando las violaciones de derechos humanos. En segundo lugar, se analizará el papel de las empresas y otros actores

privados en los conflictos armados, los daños al medio ambiente y el cambio climático como factores de riesgo de los conflictos armados y, por último, el efecto de la crisis de los refugiados en los conflictos armados.

2. Asimetría de los conflictos armados

La estructura asimétrica de los conflictos armados representa una característica estructural de las guerras modernas. Estas estructuras asimétricas tienen una repercusión fundamental en la aplicación de los principios tradicionales del derecho internacional humanitario. El fenómeno de la asimetría está asociado con ataques intencionales de civiles cometidos por la parte más débil y por ataques indiscriminados y detenciones ilegales cometidos por la contraparte más fuerte, como destacó el Secretario General de la ONU en 2013 con respecto a los conflictos de Afganistán, Irak, Pakistán y Somalia.

Los grupos armados no estatales tienden a compensar su inferioridad militar haciendo caso omiso de las reglas del DIH, por ejemplo, atacando objetivos tales como civiles o personal humanitario, o tomando a los periodistas como rehenes. Esta es una alternativa eficiente a la participación directa en las hostilidades ya que el riesgo de bajas militares es menor y los efectos políticos y psicológicos son mayores. Algunas de estas tácticas, las cuales incluyen el uso de ropa civil, usar objetos civiles con fines militares o el empleo de civiles como escudos humanos, son contrarias a la prohibición de perfidia contenida en el artículo 37 del Protocolo adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra. Especialmente preocupante es el reclutamiento de niños u otras personas vulnerables para aprovechar su protección especial. En cualquier caso, la creciente naturaleza asimétrica de los conflictos plantea un riesgo exacerbado para los civiles, especialmente en las zonas pobladas.

Por otro lado, la parte militarmente superior puede participar, a su vez, en tácticas ilegales para minimizar las bajas en detrimento de los civiles y obligar al oponente más débil a recurrir a las prácticas antes mencionadas, retroalimentando así el riesgo para los civiles. Este fenómeno ha llevado al desarrollo de la doctrina de la contrainsurgencia, siendo un ejemplo la contenida en el Manual de Instrucciones para la Contrainsurgencia del Ejército y los Marines de los EE. UU. Este cambio en las directivas tácticas se deriva del entendimiento de que la pérdida de vidas civiles obstaculizó el logro de objetivos militares y políticos en Irak y Afganistán, y, por lo tanto, debía buscarse un equilibrio entre la protección de la fuerza y la protección civil mediante la implementación de directrices más detalladas, entre otras, para bombardeos aéreos o ataques de artillería.

El fenómeno de la asimetría da lugar a problemas prácticos en la aplicación de los principios de proporcionalidad y distinción. En primer lugar, la aplicación del principio de proporcionalidad plantea cuestiones no resueltas relacionadas con la ponderación de la ventaja militar y el daño civil incidental, el sesgo inherente introducido en la evaluación por el comandante militar que lo realiza, o las divergencias al considerar la proporcionalidad aplicable por separado a los diferentes elementos de un ataque o al ataque en su totalidad.

Además, el principio de distinción también plantea el desafío de definir la noción de “participación directa en las hostilidades”, que determina que los civiles que participan directamente en el conflicto ya no están protegidos de los ataques, según lo dispuesto en el Artículo 51 (3) del Protocolo Adicional I y 13 (3) del Protocolo Adicional II. La dificultad para distinguir entre combatientes y civiles que ha aumentado debido a la naturaleza de los conflictos contemporáneos obligó al Comité Internacional de la Cruz Roja a emitir un documento que proporcionara orientación para interpretar y aplicar el concepto

de “participación directa en las hostilidades”. Por estas razones, la traducción de las disposiciones del DIH en pautas militares y su inclusión en los programas de entrenamiento, tal y como impone el artículo 144 del IV Convenio de Ginebra, es crucial para promover la aplicación práctica del DIH, haciéndolo inteligible y coherente.

3. Conducción de hostilidades en entornos urbanos y poblados

La Segunda Guerra Mundial puso de relieve que los entornos urbanos sufrieron las consecuencias más devastadoras debido a la alta concentración de la población, especialmente en las capitales, siendo el núcleo del funcionamiento social, político y económico de un país y la sede del poder nacional. Sin embargo, no fue hasta 1977 cuando se reguló la protección detallada de los civiles en los conflictos armados a través del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra.

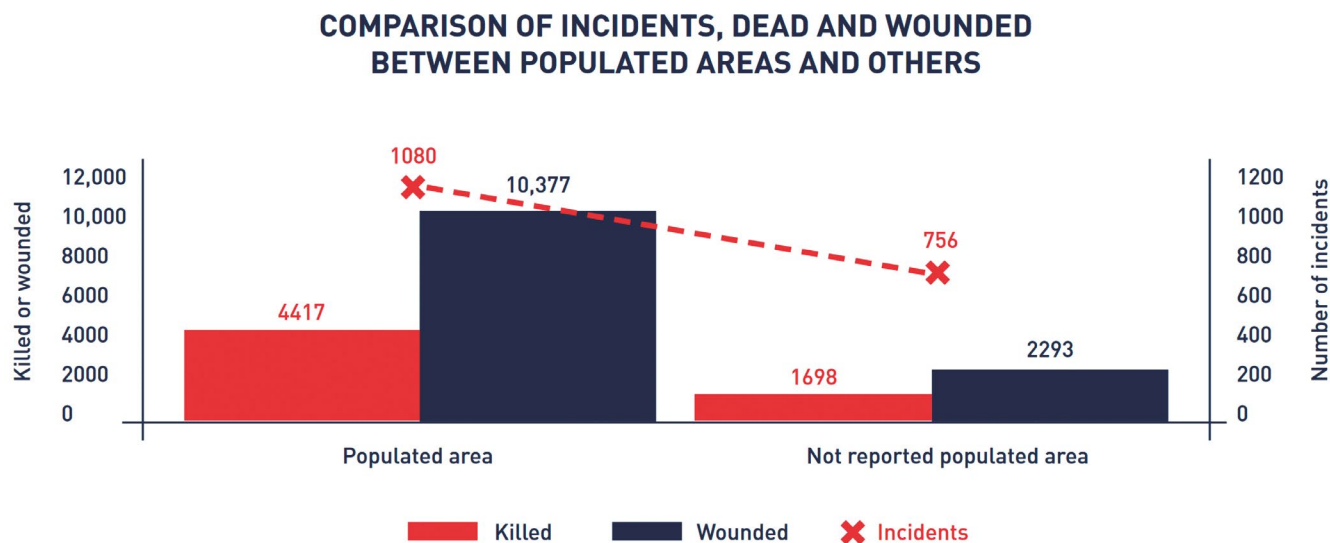
En particular, el artículo 51 (5) del Protocolo Adicional I prohíbe explícitamente el “bombardeo de área” o “bombardeo de alfombra” como un ataque indiscriminado en la medida en que los ataques aéreos y la artillería se utilizan con mayor frecuencia para operaciones militares llevadas a cabo en centros urbanos. Las dificultades para distinguir entre objetivos civiles y militares y, por tanto, para realizar evaluaciones de proporcionalidad y tomar medidas de precaución, convierte las áreas urbanas en un escenario complejo del cual las fuerzas armadas defensoras generalmente se aprovechan para ganar superioridad militar. A este respecto, los grupos armados tienden a confiar en las ventajas tácticas y el apoyo civil que brindan las ciudades y los pueblos con fines militares, lo que convierte a los asentamientos urbanos en un objetivo

militar potencial, ya sea de manera intencional o no intencional. Los ejemplos de Irak y Afganistán ilustran esta tendencia. La aplicación de los principios de proporcionalidad y distinción en áreas pobladas se relaciona también con otro elemento transversal: la elección de armas. El uso de ciertas armas puede llevar a infringir las normas del DIH cuando se usan cerca de centros urbanos, como advirtió el [Secretario General de la ONU en su informe de 2009 sobre la protección de los civiles](#), y reiteró en 2010, señalando que “Una característica común de las armas explosivas es que tienen efectos indiscriminados dentro de las zonas de alcance de la onda explosiva y la fragmentación, lo que hace su uso sumamente problemático en las zonas pobladas” y exhorta a “los Estados Miembros a aumentar la cooperación, tanto en lo que respecta a la reunión de datos y el suministro de

información a las Naciones Unidas y otras entidades competentes acerca de los daños que sufren los civiles como resultado del uso de armas explosivas, como a la publicación de declaraciones de política que describan las condiciones en que tales armas podrían utilizarse en zonas pobladas”.

Los datos de la organización Landmine Action mostraron que el número de víctimas debido a armas explosivas en áreas pobladas era el doble que la misma cifra en áreas despobladas (véase la gráfica). Este riesgo aumenta con el uso de dispositivos explosivos caseros, que a menudo se emplean en lugares con altas concentraciones de civiles con fines terroristas. Ante estas situaciones, hay que recordar que los principios generales de distinción, proporcionalidad y precaución prohíben el efecto incendiario incidental en áreas pobladas.

Comparación de los incidentes producidos en zonas pobladas y despobladas



Fuente: Landmine Action, “Explosive Violence. The problem of Explosive Weapons”, London 2009

4. Armas y nuevas tecnologías

El uso de armas que provocan explosiones y efectos de fragmentación plantea también una serie de amenazas en la aplicación del DIH y a los derechos humanos. Dichas armas se utilizan cada vez más fuera del marco de un conflicto armado como medidas de cumplimiento de la ley. En concreto, existe una tendencia general hacia la militarización de la policía, particularmente para contrarrestar el crimen organizado y el terrorismo. Algunos de estos ejemplos son el uso de granadas de mano por parte de la policía estatal mexicana para combatir los carteles de la droga, o los ataques de aviones no tripulados por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) contra lo que se consideran objetivos terroristas.

El riesgo para la vida humana que conllevan las armas explosivas afecta fundamentalmente al derecho a la vida y a la prohibición de la privación arbitraria de la misma, y, por tanto, su uso debe considerarse dentro de la obligación del Estado de minimizar la amenaza a la vida en la mayor medida posible. Esta obligación implica que el uso de fuerza letal deliberada es ilegal a menos que se requiera para proteger la vida (requisito de proporcionalidad) y no haya otros medios para prevenir esa amenaza a la vida (requisito de necesidad). Además, el peligro que conlleva la falta de control de los efectos de fragmentación de dichas armas está en contradicción con el principio que establece que no está permitido disparar indiscriminadamente a una multitud.

Mayores desafíos plantean los sistemas de armas autónomas. Cada vez más Estados y grupos armados están adquiriendo sistemas de armas autónomos y semiautónomos para ser utilizados en contextos de conflicto armado. En particular, este tipo de tecnología podría aumentar el riesgo de daños a los civiles al reducir el control humano sobre el proceso de toma de decisiones. Ejemplos de esta tecnología son la pistola centinela, que apunta

y dispara automáticamente a objetivos que son detectados por sensores, y los vehículos aéreos no tripulados (UAV en inglés) o también llamados drones. Los drones equipados con misiles han sido utilizados por Estados Unidos para atacar objetivos en Irak, Somalia, Afganistán, Pakistán y Yemen, y por otros Estados como Israel durante la Operación Plomo Fundido en Gaza.

El [Secretario General de la ONU](#) ha señalado el riesgo que representa la tecnología de los drones para la población civil, indicando que:

La proliferación de la tecnología de aeronaves no tripuladas y la utilización cada vez más frecuente de ese tipo de sistemas armamentísticos también hará más evidente la asimetría existente en muchos conflictos entre los actores estatales y los no estatales. La tecnología permite que una de las partes se distancie cada vez más del campo de batalla, con la consiguiente reducción de la posibilidad de entablar un combate directo, por lo que es posible que las partes tecnológicamente inferiores recurran cada vez más a estrategias encaminadas a hacer daño a los civiles, que son los blancos más accesibles. Además, la tecnología de las aeronaves no tripuladas aumenta las oportunidades para realizar ataques que de otro modo se considerarían poco realistas o no deseables si hubiera que utilizar otros medios de ataque aéreo o desplegar soldados sobre el terreno. A medida que aumenta la capacidad para lanzar ataques también lo hace la amenaza que estos suponen para los civiles (S/2013/689, para. 28).

El principal desafío planteado por los ataques con aviones no tripulados de la CIA contra objetivos terroristas, es decir, aquellos realizados particularmente en Pakistán, Afganistán y Yemen, es la ausencia de investigaciones suficientemente sólidas e imparciales a nivel estatal. A pesar de que el Departamento de Justicia de los EE. UU argumentara que los asuntos relacionados con la política exterior y la seguridad nacional debían permanecer

fuera del alcance del control judicial, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales pidió a EE. UU. que aclarara su posición con respecto a los aspectos legales y fácticos del uso de vehículos aéreos no tripulados (UAV). Además, solicitó la divulgación de información acerca de las operaciones antiterroristas extraterritoriales de los EE. UU., el número de víctimas civiles causadas por el uso de aeronaves pilotadas a distancia, así como la metodología utilizada.

Otros sistemas de armas autónomas, como los “killer robots” plantean desafíos similares, incluso mayores, relacionados con la capacidad de dichos sistemas para operar de acuerdo con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, así como la aceptabilidad moral de delegar decisiones sobre el uso de la fuerza letal a tales sistemas. En cuanto a la protección de los civiles, una de las preguntas fundamentales sería si tales armas distinguirían entre combatientes y civiles, y cómo se llevarían a cabo las evaluaciones de proporcionalidad y precauciones en los escenarios actuales donde los combatientes y los civiles están cada vez más entremezclados.

5. Violencia sexual como método de guerra

El uso sistemático de la violencia sexual como método de guerra comenzó a recibir más atención en la década de 1990 cuando tales prácticas se vieron a gran escala durante el genocidio en Ruanda y los conflictos armados en la antigua Yugoslavia. Se ha convertido en un fenómeno generalizado, igualmente presente en conflictos armados internacionales y no internacionales, como se ha constatado en muchos conflictos recientes o en curso, como los de la República Democrática del Congo

(RDC), Sudán (en particular en Darfur), Uganda, Myanmar y Colombia. Con frecuencia, el aumento de la violencia sexual sigue siendo un problema en el período posterior al conflicto, como ha sido el caso de Liberia y Sierra Leona.

La violencia sexual se usa como una estrategia militar con varios propósitos, como una forma de difundir el miedo entre la población civil, como represalia por presuntos abusos cometidos por la otra parte, para humillar y degradar al adversario, y para desplazar a grupos de población de ciertas áreas o como parte de una estrategia de limpieza étnica. Las niñas y las mujeres son las principales víctimas las cuales, además del daño físico y psicológico al que están sujetas, también enfrentan un alto riesgo de infección por VIH. Pero también los niños y hombres la sufren, ya sea como víctimas directas de abusos o más indirectamente, por ejemplo, al ser forzados a mirar cómo las mujeres, miembros de su familia, son violadas.

Como se verá en los temas posteriores, los diferentes tribunales penales internacionales *ad hoc* y la Corte Penal Internacional han abordado estas vulneraciones a través de su jurisprudencia sobre delitos de violencia sexual. Estos tribunales han sido fundamentales para desarrollar el derecho penal internacional en relación con la violencia sexual y para imponer sanciones penales por la comisión de esos delitos. Los pioneros en la definición de los actos de agresión sexual en los conflictos armados, incluida la violación y la violencia sexual, fueron el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), siendo los primeros tribunales del sistema judicial internacional que enjuiciaron y condenaron la violación y la violencia sexual durante un conflicto armado como crimen de lesa humanidad. En este sentido, destacan los casos *Akayesu* en el TPIR en 1998 y el caso *Furundzija* en el TPIY en 2005 (Ver *Tema 4. v. Mujeres en conflicto armado* y *Tema 7 sobre crímenes internacionales*).

La violencia sexual en los conflictos se considera, a su vez, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales porque provoca el resurgimiento de las tensiones y socava la estabilidad social y política. En este sentido, el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado una serie de resoluciones desde 2000 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, las cuales se analizarán en el *Tema 4. v. sobre Mujeres en conflicto armado*. Asimismo, la Unión Europea ha desarrollado unas Directrices sobre violencia contra las mujeres y las niñas y lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas donde ha reconocido que, en situaciones de crisis o conflicto armado, el uso de la violación, la esclavitud, el abuso sexual y la explotación representan las manifestaciones más sistemáticas y generalizadas de violencia contra la mujer.

6. Empresas en conflicto armado

Los intereses comerciales de las empresas juegan un papel importante en el surgimiento y mantenimiento de los conflictos armados actuales. Los académicos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han llevado a cabo diversas investigaciones para comprender cómo el comercio de diversos tipos impulsa y da forma a los patrones violentos de la guerra. En este sentido, las partes beligerantes pueden querer apropiarse de tierras y recursos o pueden tratar de reapropiarse de los pocos recursos naturales existentes. En cualquier caso, ya sea como ejército nacional o como grupo armado opositor, las partes del conflicto necesitan financiar sus fuerzas como mínimo.

Los recursos económicos nunca representan la historia completa de una contienda política, pero ciertamente son centrales en muchos conflictos armados. Por ejemplo, la ONU ha calculado que, en los últimos sesenta años, el 40 por ciento de las guerras civiles se han asociado con importantes disputas sobre la minería y los recursos naturales de algún tipo. Los diamantes

y el oro han sido particularmente prominentes como fuentes de conflictos armados y han servido como medios para financiar varias guerras en el continente africano. Esto ha llevado a aunar esfuerzos para poner fin a los llamados “diamantes de sangre” y garantizar que el oro permanezca libre de conflictos.

Las dinámicas comerciales representan un grave factor de riesgo en los conflictos armados por varios motivos. En primer lugar, hay que tener en cuenta la potencial influencia de los intereses comerciales para provocar la guerra y para alentar a ciertas personas a cometer atrocidades contra los civiles con el objeto de aumentar su participación en el mercado. Por otro lado, resulta necesario mitigar el terrible efecto de la guerra en las empresas locales y los activos familiares que pronto se vuelven incapaces de mantener los medios de vida de las personas. Cuando la guerra destruye los pequeños negocios agrícolas o comerciales de las personas, el empobrecimiento le sigue rápidamente. Otro factor a tener en cuenta es el papel ambivalente que pueden desempeñar los productos básicos de ayuda en una economía local, lo que podría socavar los mercados al crear exceso de ciertos artículos o aumentar la inflación al introducir nuevos ingresos en efectivo o distribuciones de ayuda. Asimismo, las organizaciones humanitarias son conscientes del riesgo moral y los perversos incentivos comerciales que puede generar la ayuda humanitaria. Los grupos violentos pueden atraer ayuda para gravarla, desviarla o cooptarla violentamente. De esta forma, la ayuda se convierte en parte del conflicto y su presencia puede aumentar la violencia contra quienes la necesitan.

Al mismo tiempo hay que destacar el fuerte aumento en la escala, la cobertura y la rentabilidad de las empresas de seguridad privada (PSC en inglés) y las empresas militares privadas (PMC en inglés), como G4S, Aegis y Academi (anteriormente Blackwater), lo que significa que ahora son un importante actor comercial en los conflictos armados, en la mayoría de los casos un actor armado. En los últimos años, el [Documento de](#)

Montreux ha servido para delinear las normas internacionales respecto a las operaciones de las PSC y PMC en conflictos armados. Asimismo, ha habido una iniciativa más reciente, el [Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada](#) que tiene como objetivo aclarar los estándares internacionales para la industria de la seguridad privada que opera en entornos complejos, así como para mejorar la supervisión y la responsabilidad de estas compañías. El papel de las empresas en los conflictos armados se elaborará en profundidad en el *Tema 4. iv. Empresas y conflictos armados*.

7. Medio ambiente, cambio climático y conflictos armados

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “más del ochenta por ciento de todos los grandes conflictos armados acontecidos entre 1950 y 2000 tuvieron lugar en puntos críticos para la biodiversidad que albergan cerca de la mitad de las plantas del mundo y muchas especies de animales exóticos” (CICR, 2019). Los conflictos armados representan una amenaza al medio ambiente, y la degradación ambiental, afectando al mismo tiempo al bienestar e incluso a la supervivencia de las personas. En los países donde tiene lugar un conflicto armado, las poblaciones vulnerables se ven afectadas de manera desproporcionada por la inseguridad alimentaria, la pérdida de oportunidades respecto a los medios de subsistencia, el impacto en la salud y el desplazamiento, los cuales se agravan por la degradación ambiental y el cambio climático.

Por otro lado, la utilización del medio ambiente natural como arma o los ataques dirigidos contra éste pueden provocar daños inmensos. Los ataques dirigidos contra objetivos militares suelen causar daños ambientales, del mismo modo que las

actividades para seguir llevando adelante los conflictos, como la caza furtiva. Además, los grupos armados a veces se adueñan de zonas rurales y boscosas que brindan protección y funcionan como bases, impidiendo a la población local ocuparlas o explotarlas. Algunos de los episodios más graves contra el medio ambiente provocados por conflictos armados se analizan en el siguiente cuadro.

Episodios contra el medio ambiente provocados por conflictos armados

Agente naranja

Durante casi una década, entre 1961 y 1971, durante la guerra de Vietnam, el ejército de Estados Unidos roció millones de litros de una gama de herbicidas y defoliantes en vastas franjas del sur de Vietnam. El más difundido de los químicos fue el Agente Naranja y fue parte de una destrucción deliberada de bosques para privar a las guerrillas del Viet Cong de la cubierta que les permitió lanzar ataques contra las fuerzas estadounidenses.

Guerras civiles congoleñas

Desde mediados de la década de 1990, una serie de sangrientos conflictos armados en la República Democrática del Congo (RDC) han tenido un efecto devastador en las poblaciones de vida silvestre que han servido como suministro de carne para los combatientes, los civiles que luchan por la supervivencia o comerciantes. En consecuencia, las especies pequeñas, como los antílopes, monos y roedores, y otras más grandes, como los gorilas y los elefantes de los bosques, han sufrido terriblemente por la guerra.

Las marismas y los pozos petroleros en Irak

En respuesta a un levantamiento chiíta en el sur de Irak, a principios de la década de 1990, las tropas de Saddam Hussein drenaron las marismas mesopotámicas, el ecosistema de humedales más grande de Medio Oriente, situado en la confluencia de los ríos Tigris y Éufrates. Una serie de diques y canales redujeron las marismas a menos de 10 % de su extensión original y transformaron el paisaje

en un desierto con cortezas de sal. Más recientemente, en 2017, los militantes del Estado Islámico incendiaron pozos petroleros en la ciudad de Mosul, en el sur del país, y liberaron al aire, el agua y la tierra un cóctel tóxico de químicos.

Fuente: UN Environment, El devastador impacto de los conflictos en el medio ambiente, ONU Programa para el Medio Ambiente, Disasters & Conflicts, 6 de noviembre de 2018.

El 27 de mayo de 2016, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó una resolución que reconocía el papel de los ecosistemas saludables y de los recursos gestionados de forma sostenible en la reducción del riesgo de conflicto armado, y reafirmó su firme compromiso con la plena implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De acuerdo con el CICR, para prevenir el daño ambiental, las partes en conflicto podrían realizar las acciones siguientes:

- a) evitar ubicar a las tropas o el material militar en ecosistemas frágiles o zonas protegidas, como los parques nacionales;
- b) cartografiar las zonas de importancia ecológica o fragilidad, y no conducir operaciones militares en ellas; y
- c) acordar la designación de esas zonas como zonas desmilitarizadas donde no pueda desplegarse ninguna acción militar y donde se prohíba el acceso de los combatientes y del material militar.

Respecto al cambio climático, un estudio publicado en la revista *Nature* indica que la intensificación del cambio climático aumentará el riesgo futuro de conflictos armados violentos dentro de los países. El estudio estima que el clima ha aumentado entre el 3 % y el 20 % el riesgo de conflicto armado durante el siglo pasado y que esta influencia probablemente aumentará dramáticamente. En este sentido, Marshall Burke, profesor asistente de ciencias del sistema de la Tierra y coautor del estudio, ha explicado que “Saber si los cambios ambientales o climáticos

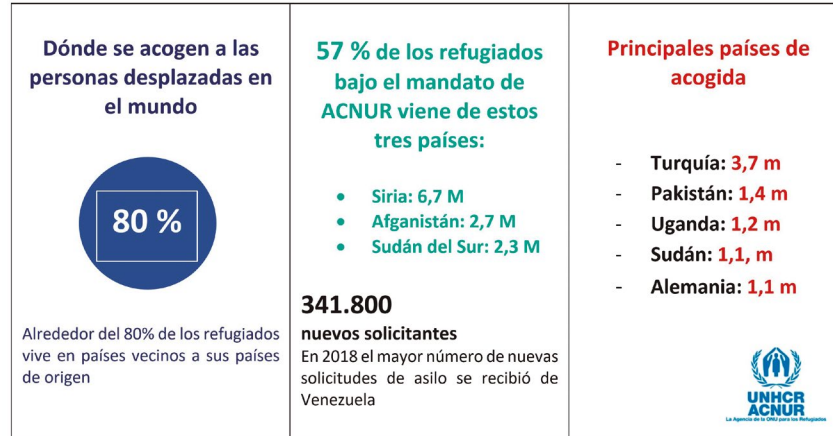
son importantes para explicar el conflicto tiene implicaciones sobre lo que podemos hacer para reducir la probabilidad de un conflicto futuro, así como sobre cómo tomar decisiones bien informadas sobre con qué intensidad debemos mitigar el cambio climático futuro”.

8. Refugiados y conflicto armado

Actualmente el mundo está siendo testigo del mayor número de desplazamientos de los que se tienen constancia. Al menos 70 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a abandonar sus hogares a causa del conflicto y la persecución a finales de 2018. La actual crisis de refugiados se inserta, por tanto, en el contexto de los nuevos conflictos asimétricos que vienen caracterizando la posguerra fría y sus consecuencias. De acuerdo con los datos de ACNUR, el mayor número de refugiados proviene de Siria, Afganistán y Sudán del Sur, aunque el mayor número de nuevas solicitudes de asilo se recibió de Venezuela. Mientras que los principales países de acogida son Alemania, Sudán, Uganda, Pakistán y Turquía (véase gráfica en la siguiente página).

Los países que aceptan migrantes y refugiados brindan un servicio vital a las personas que ingresan a su país y a la comunidad internacional. Sin embargo, la afluencia de refugiados también puede aumentar las tensiones internas. Algunos refugiados y migrantes puede llegar a ser reclutados por grupos de oposición en su país de acogida. Estas dinámicas han sido más visibles en los conflictos en África Central y Oriental. A principios de la década de 1980, los grupos rebeldes en Uganda cooptaron a muchos refugiados tutsis ruandeses para apoyar su guerra contra el régimen de Obote. Tras el derrocamiento de Obote, estas mismas comunidades de refugiados en Uganda comenzaron una nueva campaña militar en su

Datos sobre desplazamiento y número de refugiados en 2018



Fuente: UNHCR/ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*, Ginebra, 12 de junio de 2019

país de origen, Ruanda, fomentando una mayor inestabilidad dentro de la región.

Por otro lado, los migrantes económicos también pueden socavar la estabilidad de los países vulnerables. Éste ha sido durante mucho tiempo el caso de las organizaciones rebeldes en la región de Assam en India, que continúan protestando violentamente por la afluencia de migrantes económicos de Bangladesh. Del mismo modo, las políticas discriminatorias que surgen para acomodar las demandas de los “grupos nativistas” pueden estimular a las comunidades migrantes a involucrarse en la violencia política. En África subsahariana, Costa de Marfil sigue siendo un claro ejemplo en el que los migrantes económicos han sido utilizados como chivos expiatorios por grupos nativistas que hacen campaña por la disputa social. La discriminación fue aún más paradójica teniendo en cuenta que Costa de Marfil se benefició enormemente de la mano de obra barata que fluía desde los países vecinos como Burkina Faso y Ghana.

Sin embargo, estos ejemplos no deben tomarse como un llamado a prohibir la migración o evitar ofrecer refugio a los refugiados. La comunidad internacional ha reconocido desde hace tiempo que los gobiernos tienen la responsabilidad de ofrecer refugio a quienes huyen de conflictos armados o catástrofes ambientales. Igualmente, los migrantes ofrecen mano de obra crítica, habilidades y capital que pueden utilizarse para estimular el crecimiento económico. No obstante, lo que debe tenerse en cuenta es dónde aterrizan estos refugiados y migrantes en su búsqueda de seguridad y prosperidad. Dada la falta de voluntad por parte de los países más ricos (como los de la OCDE) para aceptar grandes cantidades de refugiados, los estados vulnerables que están contiguos a las zonas de conflicto son a menudo la primera (y última) parada para los civiles que huyen de la violencia en tiempos de guerra. Si la comunidad internacional está interesada en prevenir la propagación de la guerra civil, una posible solución puede ser acoger refugiados en aquellos países con más recursos que tengan la capacidad de incorporarlos a la sociedad.

9. Bibliografía

- BERNARD, VINCENT., “Editorial: La guerra en las ciudades: el fantasma de la guerra total”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 901, abril de 2017.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “El medio ambiente natural, una víctima olvidada de los conflictos armados”, Ginebra, junio de 2019.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts – Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions”, Ginebra, noviembre de 2019.
- DURHAM HELEN Y BERNARD, VINCENT., “Violencia sexual en los conflictos armados: romper el silencio para romper el ciclo”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 894, junio de 2012.
- GEISS, ROBIN., “Las estructuras de los conflictos asimétricos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 864, diciembre de 2006.
- KEELS, ERIC., “Do Refugees Fuel Armed Conflict? Understanding the Dynamics of Migration” en *OEF Research*, 28 febrero de 2018.
- Landmine Action, *Explosive Violence. The problem of Explosive Weapons*, London 2009 disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1FE6DF6F6C1402E4C125763F004469BA-Full_Report.pdf
- LÓPEZ-JACOISTE, EUGENIA., “Drones armados y el Derecho Internacional Humanitario”, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de Investigación 10/2018, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV10-2018_Drones_DchoInt_Lopez-Jacoiste.pdf
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- MEZA RIVAS, MILTON J., “Los sistemas de armas autónomos: crónica de un debate internacional y prospectivo dentro de Naciones Unidas” en *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de Opinión 41/2018, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO41-2018_SistArmas_Autonomos_NNUU_MiltonMeza.pdf
- PRANDI, MARIA y LOZANO, JOSEP M. (eds.), *La RSE en contextos de conflicto y postconflicto: de la gestión del riesgo a la creación de valor*, Escola de Cultura de Pau (UAB)/ Instituto de Innovación Social (ESADE) 2010.
- SLIM, HUGO., “Business actors in armed conflict: towards a new humanitarian agenda” en *Revista Internacional de la Cruz Roja* Vol. 94 n° 887, 2012.
- UN Environment, *El devastador impacto de los conflictos en el medio ambiente*, ONU Programa para el Medio Ambiente, Disasters & Conflicts, 6 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-devastador-impacto-de-los-conflictos-en-el-medio-ambiente>

Tema 4

Módulo 2

Actores nacionales e internacionales de los conflictos armados
—Monográficos—

Tema 4

Módulo 2

Sección I:

Estados, organizaciones y grupos insurgentes

Autores:

Carlos Taibo Arias

Universidad Autónoma de Madrid

Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción	215
2. El papel de los Estados en los conflictos armados.....	215
3. Organizaciones internacionales en los conflictos armados.....	217
4. Grupos rebeldes o insurgentes y conflictos armados no internacionales	220
5. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su papel en los conflictos armados.....	223
6. Delimitación de la responsabilidad internacional y rendición de cuentas.....	224
7. Bibliografía	226

1. Introducción

La mayoría de los conflictos violentos contemporáneos son de alcance interno, aunque todos ellos a menudo incluyen un elemento internacional o transnacional. De acuerdo con el informe anual de la Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos “War Report”, frente a los 18 conflictos armados internacionales (aquellos conflictos interestatales) en 2018, se dieron 51 conflictos armados no internacionales (entre Estados y grupos armados o entre grupos armados). Como indicábamos en los temas anteriores, los conflictos armados contemporáneos han traído una multiplicidad de actores nacionales e internacionales, estatales y no estatales, como partes involucradas en dichos conflictos.

Generalmente se utiliza la expresión “actores no estatales” para designar a una categoría difusa de actores que son independientes de los Estados y que actúan de forma organizada. Entre los actores no estatales podemos incluir tanto a grupos rebeldes o de oposición, grupos terroristas, empresas militares privadas (PMC) y empresas de seguridad privada (PSC), como corporaciones transnacionales o incluso organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Una categoría intermedia sería la de las organizaciones internacionales u organizaciones intergubernamentales que están formadas por la unión de varios o múltiples Estados que actúan como un nuevo sujeto de derecho internacional, como la ONU, la OSCE, la OTAN, la UE o la Unión Africana (UA), entre algunos ejemplos.

La existencia de una multiplicidad de actores de diverso tipo en los conflictos armados contemporáneos presenta, a su vez, una serie de desafíos. En primer lugar, una de las principales problemáticas se deriva del mosaico de leyes nacionales e internacionales que pueden aplicarse a una misma situación. En segundo lugar, cada uno de estos actores persigue unos objetivos

y tiene una agenda distinta lo que puede plantear dificultades a la hora de aunar esfuerzos para poner fin al conflicto. En tercer lugar, los contextos de conflicto dan lugar a la comisión de graves y numerosas violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo que implica determinar la responsabilidad de cada parte implicada, así como establecer mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales tiene un marco normativo internacional claro, no ocurre lo mismo con los actores no estatales. Además, la propia determinación de la responsabilidad internacional da lugar a otros obstáculos adicionales y a la necesidad de encontrar un equilibrio entre la búsqueda de la verdad y la responsabilidad, por un lado, y la reconciliación de las comunidades, por otro.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, este tema analizará el papel que juegan los distintos actores nacionales e internacionales en los conflictos armados contemporáneos empezando por los Estados y las organizaciones internacionales. En una segunda parte se examinará el rol de los grupos rebeldes o insurgentes en los conflictos armados no internacionales, así como la posible implicación de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El tema concluirá con la delimitación de la responsabilidad internacional y los mecanismos de rendición de cuentas. El resto de los actores no estatales se estudiarán en las secciones posteriores.

2. El papel de los Estados en los conflictos armados

Tradicionalmente los conflictos armados se producían entre estados soberanos en aquellos casos en los que hubiera habido una declaración formal de guerra. Más tarde se reconoció que el conflicto armado internacional podía darse incluso si uno de los estados parte no reconocía el estado de guerra. En pocas

palabras, un conflicto armado interestatal se da cuando un estado internacionalmente reconocido decide emplear la fuerza armada contra otro. De acuerdo con el *jus ad bellum*, un conflicto armado internacional también existe cuando un estado usa la fuerza armada contra el territorio de otro estado, independientemente de si el último estado contraataca.

Además, un conflicto armado internacional incluye cualquier situación en la que un estado invade a otro y lo ocupa, incluso si no hay resistencia armada en absoluto. Esto se establece en el Artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Para que exista una ocupación, se deben cumplir dos condiciones: (a) el ocupante puede ejercer un control efectivo sobre un territorio que no le pertenece; y (b) su intervención no ha sido aprobada por el soberano legítimo.

Por el contrario, cuando un estado usa la fuerza armada en el territorio de otro estado con el consentimiento de éste, los estados no participan en un conflicto armado internacional. Éste sería el caso con respecto a la participación militar de la OTAN en Afganistán, por ejemplo. Pero puede haber elementos fácticos y legales que determinen si se ha producido una ocupación y cuándo. En marzo de 2014, surgió la cuestión de si la Federación de Rusia estaba o no ocupando Ucrania, dado que el depuesto presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, aparentemente había autorizado la intervención militar rusa en una carta fechada el 1 de marzo. Sin embargo, sin perjuicio de su legalidad según el derecho ucraniano, el Sr. Yanukovich no controlaba efectivamente la policía o las fuerzas armadas de Ucrania en el momento de la carta y, por lo tanto, no podía considerarse que representara genuinamente al estado. Posteriormente, los hechos sobre el terreno demostraron claramente que Rusia había tratado de anexionarse parte del territorio ucraniano (Crimea).

Un conflicto armado internacional también puede darse cuando un estado apoya a un grupo armado no estatal que opera

en otro estado siempre y cuando ese apoyo sea tan significativo que se considera que el estado extranjero tiene un “control general” sobre las acciones de ese actor no estatal. Otro tipo de conflictos armados internacionales son los casos de los pueblos que luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. El Artículo 1 (4) del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 amplía el ámbito de aplicación de los Convenios de Ginebra para incluir los conflictos armados en los que las personas luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o los regímenes racistas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. El alcance de la disposición es muy limitado y estaba dirigido principalmente a la situación de la ocupación de Palestina por parte de Israel, la lucha contra los regímenes del apartheid en Sudáfrica y Zimbabue (entonces Rhodesia), y las luchas coloniales. El Artículo 1 (4) no cubre los conflictos armados contra regímenes represivos que no sean regímenes coloniales o racistas u ocupación extranjera. Por lo tanto, no se aplica a los conflictos armados secesionistas.

En relación con los conflictos armados producidos en tres estados en 2018, el informe anual “War Report” considera que existe un conflicto armado internacional entre India y Pakistán, entre Ucrania y Rusia, así como un serie de conflictos armados internacionales entre Siria y los diferentes estados que componen la coalición internacional que realiza ataques aéreos en Siria (Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Jordania, Marruecos, Países Bajos, Arabia Saudita, Turquía, Estados Unidos Emiratos Árabes y Reino Unido). Además, ha habido una serie de conflictos armados internacionales de corta duración entre Libia y Egipto, Israel y Siria, Israel e Irán (en territorio sirio), así como entre Turquía e Irak. En particular, el conflicto o conflictos armados en Siria se analizarán en el *Tema 6: Monográficos sobre conflictos actuales*.

3. Organizaciones internacionales en los conflictos armados

Las organizaciones internacionales o intergubernamentales también juegan un papel importante en los conflictos armados. Se entiende por “organización internacional” una organización instituida por un tratado u otro instrumento regido por el derecho internacional, dotada de personalidad jurídica internacional propia y constituida por Estados y/o otras entidades. Las más de 500 organizaciones internacionales existentes, tejen un complejo entramado institucional con distintos ámbitos geográficos (organizaciones universales, como la ONU, v. organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos, OEA); distintos ámbitos temáticos de trabajo (como el desarrollo, en el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, o los derechos humanos, en el caso de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUH); y también distintos niveles de competencia (elevadas hasta la integración regional, en el caso de la UE, o limitadas a aspectos de coordinación sin imponer grandes obligaciones jurídicas a los Estados miembros, como la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europea, OSCE).

Las organizaciones internacionales son vehículos esenciales para mantener las relaciones de cooperación entre los Estados, y, hasta el máximo de sus posibilidades institucionales, mantener la paz. Sin estas organizaciones, que aúnan objetivos comunes de la sociedad internacional con burocracias (funcionarios) que responden únicamente a la consecución de estos fines y no a los intereses de los Estados individuales, no podrían explicarse los avances logrados, por tímidos que estos puedan ser, en la regulación internacional de los intereses comunes de la humanidad, desde la protección

internacional de las víctimas de derechos humanos y de las víctimas de guerra a la lucha por la erradicación de la pobreza o contra el cambio climático.

Las organizaciones internacionales han sido reconocidas como sujetos plenos de derecho internacional en el derecho contemporáneo, particularmente a través de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su famoso caso sobre las *Reparaciones por los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*. Bajo este marco de subjetividad, las organizaciones internacionales realizan actos internacionales que habían sido tradicionalmente monopolio de los Estados, como la celebración y “confirmación oficial” de tratados (*ius ad tractatum*), la capacidad de enviar legaciones y de mantener diplomáticas (*ius legationis*) o, como estableció la CIJ en el caso citado, de presentar reclamaciones internacionales ante otros Estados.

Respecto a su participación en los conflictos armados, su principal función ha sido la del mantenimiento de la paz, especialmente en el caso de la ONU. Desde la primera misión de paz hasta nuestros días, la organización, naturaleza y tipología de las misiones de la paz han experimentado grandes cambios. Como veíamos en el Tema 1, existen distintos tipos de misiones de la ONU: de establecimiento de la paz (*peacemaking*); de imposición de la paz (*peace enforcement*); de mantenimiento de la paz y seguridad (*peacekeeping*); o de construcción o consolidación de la paz (*peacebuilding*). Estas misiones se guían por tres principios: consentimiento de las partes; imparcialidad; y no uso de la fuerza excepto en autodefensa o para defender el mandato.

Los resultados y experiencias con las operaciones de paz han sido controvertidos. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los conflictos armados actuales son diferentes de los que ocurrían en la década de los 60, 70 y 80. Por ejemplo, el objetivo ya no es tanto el de mantener la paz entre dos partes en conflicto o el de asegurar que no haya incidentes en las zonas fronterizas. Como apunta Mariano Aguirre,

“[L]os conflictos presentes mezclan guerra civil, limpieza étnica por parte de grupos inspirados en fundamentalismos violentos, crimen organizado, violencia urbana y rural, presencia de ejércitos regulares y milicias irregulares, intenciones políticas con intereses económicos, agresiones premeditadas y masivas contra la población civil, e internacionalización del conflicto. Además, ocurren mayoritariamente en Estados desestructurados como Somalia, o que no controlan el conjunto del territorio (Irak, Afganistán y Siria), con diversos actores armados disputándose riquezas naturales (República Democrática del Congo y Colombia) y rutas de los comercios ilícitos (México), y sobre los que se proyectan intereses geopolíticos e ideológicos de diversos actores internacionales (Siria y Yemen)”.

Asimismo, mientras que las primeras misiones eran casi exclusivamente militares, las misiones actuales están formadas por personal civil y militar. Existe también una creciente presencia de efectivos por parte de los países emergentes. Además, los Estados Unidos parece que tiende a disminuir su participación y efectivos en estas misiones, mientras que China está siendo más activa. Por otro lado, hay una tendencia a formar coaliciones de países que intervienen en operaciones cuyo objetivo es promover la estabilización y la contra-insurgencia más allá del mantenimiento de la paz. Algunas de estas misiones cuentan con el aval de Naciones Unidas y otras no. Entre algunos de sus ejemplos pueden citarse: la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en Gambia (ECOMIG); la Misión Preventiva en el Reino de Lesoto (SAPMIL) de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC); el G5 para el Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger); y la Fuerza Conjunta de Tareas Multinacional (MNJTF) que incluye a Camerún, Níger, Nigeria y Chad para luchar contra Boko Haram.

En el lado negativo, uno de los graves problemas asociados a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han sido las denuncias de explotación y abuso sexual cometidas

por su personal. La ONU recibió **70 nuevas denuncias de explotación y abuso sexual** en relación con sus entidades y socios, desde principios de abril hasta finales de junio de 2018. Un total de 43 denuncias involucran al personal de la ONU; 24 se relacionan con el personal de la ONU que trabaja para socios externos; y otros tres están relacionados con fuerzas internacionales no pertenecientes a la ONU, que han sido autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad. La gran mayoría se clasifican como explotación sexual definida como cualquier abuso real o intentado de una posición de vulnerabilidad, poder diferencial o confianza, con fines sexuales, que incluyen, entre otros, obtener ganancias monetarias, sociales o políticas de la explotación sexual de otro. Otros 18 están categorizadas como abuso sexual definido como la intrusión física real o amenazada de naturaleza sexual, ya sea por la fuerza o bajo condiciones desiguales o coercitivas. Otros seis fueron clasificados como “otros” o de naturaleza desconocida.

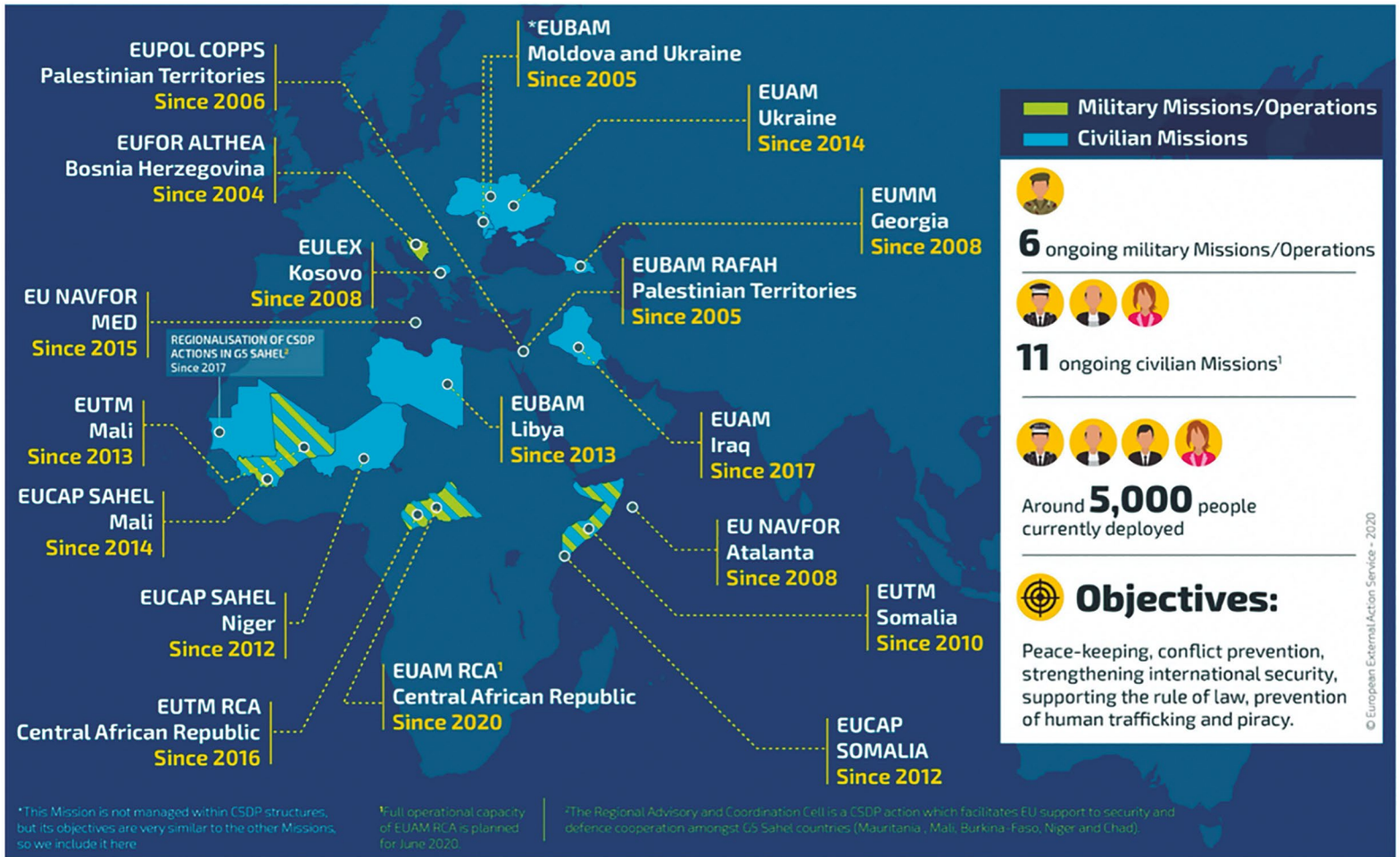
Por su parte, la Unión Europea también lleva a cabo operaciones de paz particularmente con un enfoque en el campo de la prevención de conflictos, el Estado de derecho, y en el ámbito de mujer, paz y seguridad. Actualmente la EU cuenta con **seis operaciones militares y 11 de carácter civil** en los Territorios Ocupados de Palestina, Kosovo, Bosnia, Moldavia, Ucrania, Georgia, Irak, Somalia, Libia, Malí, Níger, y República Centroafricana, como puede verse en el mapa.

Junto con la ONU y la UE, existen otras organizaciones internacionales que también participan directa o indirectamente en los conflictos armados contemporáneos. Éste sería el caso de **la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Unión Africana (UA)**, entre otras.

- La **OTAN** es una organización internacional formada por 29 Estados miembros cuyo objetivo es garantizar la libertad



EUROPEAN UNION CSDP MISSIONS AND OPERATIONS 2020



Fuente: European Union External Action, Military and civilian missions and operations, 5 de marzo de 2019.

y seguridad de sus miembros a través de medios políticos y militares. La OTAN nació como una Alianza que vinculaba la defensa de América del Norte con un conjunto de países de Europa Occidental sobre la base del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. Es un contribuyente activo a la paz y la seguridad

en el escenario internacional. Si los esfuerzos diplomáticos fracasan, tiene la capacidad militar para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis solo o en cooperación con otros países y organizaciones internacionales. Actualmente, la OTAN lidera las operaciones en Afganistán, Kosovo y el Mediterráneo. En 2018, esta organización inició una misión de entrenamiento en Irak, cuyo objetivo es desarrollar la

capacidad de las fuerzas de seguridad de Iraq, sus instituciones de defensa y seguridad, y sus academias de defensa nacional.

- La **OSCE** es la organización de seguridad regional más grande del mundo. Está formada por 57 Estados participantes de América del Norte, Europa y Asia. Mediante la labor de sus instituciones y su red de operaciones sobre el terreno, la OSCE aborda cuestiones que afectan directamente a la seguridad, tales como el control de armamentos, el terrorismo, la buena gobernanza, la seguridad energética, la trata de personas, la democratización, la libertad de los medios de comunicación y las minorías nacionales. La OSCE cuenta con operaciones sobre el terreno, las cuales contribuyen a las actividades de alerta temprana y prevención de conflictos. Algunas de ellas supervisan también la evolución de la situación sobre el terreno e informan sobre ello, lo que les permite gestionar las crisis y desempeñar un papel esencial en la etapa del posconflicto.
- La **Unión Africana (UA)** es una organización que comprende los 55 estados miembros que conforman los países del continente africano. Fue creada oficialmente en 2002 como sucesora de la Organización de la Unión Africana. La UA establece “operaciones de apoyo a la paz” cuando lo autoriza su Consejo de Paz y Seguridad. Desde que se estableció el Consejo de Paz y Seguridad en 2004, la UA ha enviado o autorizado más de sesenta y cuatro mil efectivos a misiones de mantenimiento de la paz en el continente. Entre dichas misiones, destacan las dos fuerzas multinacionales conjuntas para luchar contra el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) en África central y Boko Haram en Nigeria y los países vecinos, así como la Misión de la UA en Somalia (AMISON). Además, la UA y varias organizaciones regionales africanas están desarrollando la Arquitectura de Paz y Seguridad

Africana, un conjunto de instituciones que se espera que albergue la Fuerza de Reserva Africana, una reserva permanente de más de veinte mil efectivos de mantenimiento de la paz.

4. Grupos rebeldes o insurgentes y conflictos armados no internacionales

Si bien los grupos armados son conocidos como parte de la historia de los conflictos armados y de las relaciones internacionales, no existe una definición clara sobre los mismos. Los grupos armados pueden tomar diversas formas y se han convertido en los actores más importantes en la mayoría de los conflictos violentos contemporáneos, desde Irak y Afganistán hasta Siria y Somalia, presentando numerosos desafíos al marco legal internacional. Generalmente se utilizan varios términos para referirse a los grupos armados: actores no estatales armados, grupos armados de oposición, guerrillas, grupos rebeldes, entidades no estatales, entidades no gubernamentales. También pueden describirse como terroristas, paramilitares, señores de la guerra, y algunos de ellos se describen a sí mismos como “luchadores por la libertad” o “revolucionarios”. Dado que los grupos armados difieren considerablemente se hace difícil delinear un denominador común.

En esta sección nos centraremos en los grupos rebeldes, insurgentes o de oposición que son aquellos actores no estatales que luchan contra el gobierno del estado territorial en el que operan. Como consecuencia, los gobiernos no tienen control sobre estos grupos. Aunque el término “oposición” se refiere a un conflicto contra el gobierno en el poder, en los conflictos contemporáneos también es frecuente que los grupos armados luchen entre sí, o incluso en algunos países, como Somalia, no hay “oposición” y los diferentes grupos armados luchen entre

sí por el territorio o los recursos. En cualquier caso, es difícil clasificarlos, ya que existen diferencias significativas entre ellos. Por un lado, los grupos armados de oposición pueden llegar a convertirse en gobiernos de facto, con un control efectivo sobre el territorio y la población, operando bajo líneas claras de mando y control (como las FARC en Colombia o el SPLA en Sudán). Por otro lado, los grupos rebeldes pueden consistir en pequeños grupos con un poder central débil y unas fuerzas armadas mal organizadas.

En el marco legal internacional, no existe una definición de grupo armado de oposición, por lo tanto, el análisis legal tiende a basarse en la definición de conflicto armado dada por el TPIY al destacar en particular dos rasgos comunes:

- a) su naturaleza organizada; y
- b) el hecho de que persiguen un cierto objetivo común (que podría ir desde tratar de derrocar al gobierno oficial, hasta obtener autonomía o secesión, o ganar poder político en ausencia de un gobierno de facto).

Sin embargo, como se señaló anteriormente, muchos conflictos actuales no se ajustan a las tipologías del derecho internacional humanitario, sino que incluyen situaciones de conflictos internos internacionalizados o los llamados “conflictos armados transnacionales” que generalmente involucran a grupos armados no estatales y tienen lugar en varios estados. Además, los estudios empíricos han destacado que la violencia social parece estar aumentando fuera de lo que convencionalmente se define como zonas de conflicto, y la línea entre los diferentes tipos de grupos armados y las diferentes formas de violencia armada es cada vez más borrosa. La interacción entre las diferentes formas de violencia es tal que se podría afirmar que estamos presenciando nuevos tipos de conflictos o crisis violentas. En este sentido, los

grupos armados con objetivos políticos y las organizaciones criminales se parecen cada vez más. En particular, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha reconocido este fenómeno afirmando que:

Entre los grupos armados, la distinción entre acción políticamente motivada y crimen organizado se está desvaneciendo. Con demasiada frecuencia, los objetivos políticos no son claros, o son subsidiarios de los crímenes perpetrados mientras presuntamente se libran los conflictos [...]. ¿Estamos tratando con un ejército de liberación que recurre a actos terroristas, o con una organización criminal que trata de darse credibilidad política? ¿Estamos tratando con una milicia de autodefensa que depende en gran medida de fondos criminales, o con una mafia cuya circunscripción está fuertemente entrelazada con comunidades étnicas? (CICR, 1999, pp. 2-3).

Las investigaciones recientes indican que la mayoría de las violaciones generalizadas de los derechos humanos que caracterizan los conflictos violentos actuales son cometidas por grupos armados no estatales. De acuerdo con el [informe de 2014 del International Council on Human Rights Policy](#), algunos de los abusos de derechos humanos más comunes atribuidos a grupos armados se pueden identificar en la siguiente lista.

- a) **Privación arbitraria del derecho a la vida:** asesinatos o masacres de civiles, ataques indiscriminados que dan lugar a la muerte de civiles, asesinatos de combatientes capturados, asesinatos de presuntos informadores, traidores o críticos independientes (por ejemplo, periodistas), muertes de civiles resultantes del hambre y enfermedades debidas a la destrucción deliberada de cultivos, o la obstaculización al acceso a suministros de emergencia.

- b) **Vulneración de la protección debida a los civiles atrapados en conflictos:** destrucción de bienes civiles (viviendas, cultivos, ganado), ataques a edificios civiles como hospitales y escuelas, o bienes con importancia religiosa o cultural; desprecio a la protección debida al personal médico y religioso; ataques contra trabajadores humanitarios; bloqueos de asentamientos civiles.
- c) **Vulneración de la libertad de movimiento:** movimiento forzado y deportación de personas, expulsión de poblaciones por motivos raciales, étnicos o religiosos, denegación del acceso a la seguridad de los desplazados internos o refugiados, o detención de refugiados o personas desplazadas.
- d) **Vulneración de la libertad de expresión, reunión y asociación:** se impide que las organizaciones independientes operen, prohibiendo las reuniones y utilizando el miedo y la intimidación para silenciar a los críticos, negando el acceso de los periodistas a las áreas, cerrando los medios independientes, utilizando los medios para difundir el odio o incitar a la violencia.
- e) **Tortura o malos tratos:** tortura a soldados capturados o presuntos informantes para extraer información, prisioneros tratados en condiciones inhumanas o degradantes, mutilaciones, palizas y otros castigos crueles para crear miedo, imponer órdenes, castigar a delincuentes o reclutar adoctrinados, obligando a los miembros de dichas poblaciones al trabajo forzado.
- f) **Abusos contra los niños:** separación forzada de la familia, secuestro forzado en el grupo armado como combatientes o trabajadores, denegación deliberada de acceso a la educación, abuso sexual.

- g) **Abusos contra las mujeres:** violación, secuestro, prostitución forzada o esclavitud sexual, represalias contra miembros de la familia, discriminación de género.
- h) **Privación arbitraria de la libertad y el debido proceso:** detenciones masivas de grupos o poblaciones sospechosas, toma y retención de rehenes, desaparición forzada de personas, “juicios” contra informantes sin el debido proceso.

Asimismo, entre los violadores persistentes de los derechos de los niños en conflicto armado, así como los perpetradores de la violencia sexual cometida en conflicto armado durante los últimos años pueden señalarse los siguientes grupos armados no estatales:

Estado	Grupos armados no estatales
República Centroafricana	Antigua coalición Seleka; Milicias antibalaka; Ejército de Resistencia del Señor
República Democrática del Congo	Milicias Bana Mura; Fuerza de Resistencia Patriótica de Ituri; Grupos Mai-Mai, entre otros grupos
Irak	Estado Islámico en el Irak y el Levante
Mali	Ansar Eddine
Somalia	Al-Shabaab
Sudán	Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Ejército de Liberación del Sudán-Abdul Wahid
Sudán del Sur	Facción partidaria de Machar del Movimiento/ Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición
Siria	Estado Islámico en el Irak y el Levante; Ahrar al-Sham; Grupos autovinculados con el Ejército Sirio Libre

Fuente: Tabla elaborada con los datos del informe anual del Secretario General sobre Los Niños y Los Conflictos Armados de 2019 (A/73/907-S/2019/509) y el informe anual del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflicto de 2019 (S/2019/280).

5. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su papel en los conflictos armados

Dentro de la categoría de los actores no estatales también pueden incluirse a las ONG que son organizaciones sin ánimo de lucro e independientes de cualquier ente público. Desde que Henri Dunant creara la Cruz Roja en 1863, las ONG han realizado tareas humanitarias de asistencia a las víctimas de los conflictos armados. Por ello, el primer objetivo de la asistencia es garantizar que todas las personas sean atendidas como precisan. La atención inmediata a las víctimas que realizan las ONG se lleva a cabo de manera independiente y sin estar condicionada por razones de pertenencia étnica, política o religiosa. Esta función inicial se ha visto ampliada para dar respuesta a las múltiples dimensiones de las crisis y conflictos. En la actualidad las ONG trabajan en áreas tan diversas como la prevención, la rehabilitación posbélica, la consolidación democrática, la promoción de los derechos humanos o el fortalecimiento de las redes sociales locales, entre otras muchas.

Existe un amplio consenso internacional sobre el destacado papel que las ONG tienen como fuerzas preventivas y como motores activos en la consolidación democrática. Las ONG cuentan con personal experto local, tienen conexiones con las redes sociales de la zona y en muchos casos cuentan con estructuras consolidadas que les otorgan estabilidad, apoyo local y legitimidad. Por esa razón, les resulta más fácil que a otros actores impulsar sociedades fuertes, democráticas y participativas que garanticen la gobernabilidad de los sistemas políticos.

Los desafíos más importantes que enfrentan las ONG son más políticos que técnicos. Las ONG deben elegir dónde y

cómo se posicionan en relación con los conflictos y el sistema de respuesta en el que están integradas. Las ONG pueden optar por mantenerse calladas, y separarse del conflicto manteniendo su papel independiente, o bien involucrarse en el contexto del conflicto. Sin embargo, el compromiso político combinado con un enfoque pluralista puede crear un margen de maniobra más amplio. Asimismo, las intervenciones de las ONG pueden tener efectos muy diferentes en entornos diferentes. Lo cierto es que tengan o no como objetivo explícito la construcción de la paz, su intervención puede llegar a influir en el contexto del conflicto. En este sentido, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La operatividad de las ONG es más flexible y están en mejores condiciones de poner a prueba sus actividades, en comparación con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales.
- La afirmación de que los programas asistenciales de las ONG han llegado a causar más daños en las situaciones de conflicto armado parece haber sido magnificada. Mucho más significativo que la ayuda humanitaria ha sido el papel que ha podido jugar la gestión de la cooperación al desarrollo en la contribución al origen de los conflictos.
- Se ha comprobado que el trabajo de las ONG tiene efectos positivos a nivel político, económico y social en los procesos de construcción de la paz. Las ONG con un mandato multidisciplinar y con presencia en el terreno pueden llegar a desempeñar un importante papel estabilizador, proteger el liderazgo local, estimular la energía social y frenar la fuga de capital humano.

6. Delimitación de la responsabilidad internacional y rendición de cuentas

Como indicábamos en la introducción, uno de los elementos más problemáticos y controvertidos es el de determinar la responsabilidad internacional de las distintas partes y actores en el conflicto armado, en especial por las posibles violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, tanto los Estados como las Organizaciones Internacionales tienen un marco jurídico internacional que regula la posible comisión de violaciones del derecho internacional por estos sujetos, el cual está representado por el [Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos \(2001\)](#) y el [Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales \(2011\)](#). La responsabilidad internacional de ambos sujetos se basa en la existencia de un “hecho internacionalmente ilícito”, esto es, una violación del derecho internacional que requiere la existencia de dos elementos: a) un elemento objetivo: una violación de una obligación internacional; y b) un elemento subjetivo: un comportamiento que sea atribuible al sujeto en cuestión, el Estado u la Organización internacional.

Los problemas normalmente se dan a la hora de atribuir dicho comportamiento ilícito al Estado/s u la Organización internacional. En principio, existen unas normas generales de atribución de la conducta recogidas en los proyectos de artículos. Sin embargo, esta atribución no siempre es fácil y puede dar lugar a controversias. Generalmente, los Estados y Organizaciones Internacionales serán responsables por todas las acciones llevadas a cabo por sus órganos u agentes (a cualquier nivel local, regional o central) y por aquellas personas y grupos que estén bajo su control efectivo. Asimismo, puede suceder que

varios Estados y una o varias Organizaciones Internacionales sean responsables por el mismo hecho.

En este sentido, cabe destacar el caso del genocidio en el asunto *Bosnia-Herzegovina c. Serbia* ante la Corte Internacional de Justicia en 2007 (CIJ). En 1993, la República de Bosnia-Herzegovina presentó una demanda en contra de la República Federal de Yugoslavia ante la CIJ por la violación de sus obligaciones emanadas de la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio de 1948 durante la desintegración de la antigua Yugoslavia, en especial por la comisión del delito de genocidio en contra de la población no serbia entre 1992 y 1995. La CIJ determinó que la República de Serbia no había cometido, conspirado o tenido complicidad a través de sus órganos o personas bajo su responsabilidad en los actos de genocidio alegados por el demandante, pero concluyó que Serbia sí había violado las obligaciones de prevenir y sancionar el genocidio cometido en Srebrenica en julio de 1995. Este caso ha sido muy controvertido y ha sido objeto de numerosos debates al no haber determinado la CIJ la responsabilidad de Serbia por la comisión en sí del crimen de genocidio. Como afirma Márquez Rueda,

“La Corte dejó escapar una oportunidad histórica para fijar una posición oficial en torno al polémico tema de la responsabilidad internacional penal del Estado. El fallo intenta profundizar en el análisis de la definición y elementos del delito de genocidio, pero en gran parte del mismo, se limita a una interpretación exegética de los artículos I, II y III de la Convención de 1948, lo que redundaría en que la Corte reconoce que los Estados pueden cometer genocidio, pero no se atreve a fijar su responsabilidad penal” (2008, p. 907).

En relación con los crímenes cometidos en Srebrenica, también cabe destacar la reciente [sentencia del Tribunal Supremo de Holanda](#) que determinó que el Estado holandés tenía una “responsabilidad limitada” (cifrada en el 10 %) en la muerte

de 350 hombres musulmanes bosnios durante la masacre de Srebrenica. Esta sentencia provocó el descontento de las víctimas ya que el tribunal redujo la responsabilidad del Estado de un 30 % de la anterior resolución judicial a tan sólo el 10 %. Sin embargo, en este mismo incidente se debatió la propia responsabilidad de las Naciones Unidas en la matanza de Srebrenica ya que el contingente holandés formaba parte de la Fuerza de Protección de la ONU, la UNPROFOR desplegada en dicha zona. La cuestión que se planteaba era si el contingente estaba bajo el control efectivo de Holanda o de la misión de la ONU.

En el caso de los conflictos armados no internacionales, hay que plantear la responsabilidad que pueden tener los grupos armados no estatales. Sin embargo, a diferencia de los Estados y las Organizaciones Internacionales que son reconocidos como sujetos de derecho independientes, los grupos armados se identifican normalmente como grupos ilegales o ilegítimos lo que complica la atribución de responsabilidad internacional. Por tanto, como señala Íñigo Álvarez “Generalmente, la responsabilidad de los grupos armados se ha reconducido hacia la responsabilidad internacional penal de los miembros individuales de dichos grupos” (2016, p. 16). Como vemos, las violaciones del derecho

internacional humanitario cometidas durante los conflictos armados pueden dar lugar a su vez a la responsabilidad penal internacional ya sea por parte de los agentes de los Estados, como por parte de los miembros de los grupos armados. La responsabilidad penal internacional será analizada en más detalle en el *Tema 7. Crímenes internacionales y Justicia Penal Internacional*.

Finalmente, hay que indicar que existen además otros mecanismos internacionales de rendición de cuentas que ayudan a determinar la responsabilidad por las violaciones cometidas en los conflictos armados. La ONU cuenta con comisiones y misiones de investigación establecidas tanto por el [Consejo de Seguridad](#), el [Secretario General](#), como por el [Consejo de Derechos Humanos](#). Entre otras, podemos señalar la Comisión Internacional de Investigación de Darfur que concluyó en su [informe final](#) la comisión de violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos por ambas partes del conflicto, el Estado sudanés y los grupos armados. A nivel nacional y en las situaciones de postconflicto, los Estados pueden establecer sus propios tribunales especiales, así como las llamadas “comisiones de la verdad” para atribuir las correspondientes responsabilidades y dar cuenta de los hechos ocurridos.

7. Bibliografía

- AGUIRRE, MARIANO., “Las controversias sobre las misiones de paz de la ONU”, en *Esglobal. Política, Economía e Ideas sobre el Mundo en Español*, 17 de abril de 2019.
- CLAPHAM, ANDREW., *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford University Press 2006.
- GARCÍA PÉREZ, RAFAEL., “La ‘responsabilidad de proteger’: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 11, junio de 2006.
- GOODHAND, JONATHAN, “Politics, Policy and Practice”, in *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, ITDG Publishing, UK, 2006, pp 171-193.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, VÍCTOR LUIS, LANGA HERRERO, ALFREDO., *Los Conflictos Armados en la Era de la Globalización*, Parthenon, Sevilla 2007.
- International Committee of the Red Cross, *Holding Armed Groups to International Standards: An ICRC contribution to the research project of the ICHRP*, 1999.
- International Council on Human Rights Policy, *Ends & Means: human rights approaches to armed groups*, 2014 disponible en http://www.ichrp.org/files/reports/6/105_report_en.pdf
- ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., “Los grupos armados ante el Derecho Internacional contemporáneo. Obligaciones y responsabilidad”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 31, junio de 2016.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 de septiembre de 2014.
- MARQUÉS RUEDA, EFRÉN GUSTAVO. “Caso Bosnia-Herzegovina vs. Serbia. Comentarios al fallo pronunciado por la Corte Internacional de Justicia el 14 de febrero de 2007 con relación al caso sobre la Aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio en el asunto Bosnia-Herzegovina c. Serbia” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 8, 2008, pp. 885-908.
- Naciones Unidas Mantenimiento de la Paz, “Historia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” en <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- NOLLKAEMPER, ANDRÉ, PLAKOKEFALOS, ILIAS. (eds.) *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge University Press 2017.
- PERRIN, PIERRE., “Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30 de junio de 1998 disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlpa.htm>

SASSÒLI, MARCO., “La responsabilidad del Estado por las violaciones del derecho internacional humanitario”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30 de junio de 2002.

SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, FRANCISCA., “La otra cara de la resolución de conflictos: las ONG” en *Los actores no estatales y la seguridad internacional: Su papel en la resolución de conflictos y crisis*, Cuaderno de Estrategia nº 147, Instituto Español de Estudios estratégicos, octubre de 2010.

Tema 4

Módulo 2

Sección II: Organizaciones terroristas

Autora: Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	233
2. Hacia una definición de terrorismo	233
3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo	234
4. Organizaciones terroristas como actores no estatales	236
5. Terrorismo y conflictos armados.....	237
6. Terrorismo y derechos humanos.....	239
7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas.....	240
8. Bibliografía.....	242

1. Introducción

El terrorismo no es un fenómeno nuevo, pero presenta características novedosas en la actualidad. Una de las principales novedades es que se ha pasado de un terrorismo local o nacional a un terrorismo global o globalizado que requiere de una respuesta necesariamente internacional. Puede verse una evolución desde el terrorismo de signo anarquista de finales del siglo XIX hasta la aparición de grupos como Al-Qaida o el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL o Daesh), pasando por toda una gama de organizaciones y actos terroristas en distintas partes del mundo. En particular, en los denominados “Estados fallidos”, como Afganistán, Irak, Siria, o Libia, el terrorismo ha estado ligado estrechamente con la delincuencia transnacional organizada, aprovechando los recursos obtenidos a través del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, o el tráfico de personas.

Con motivo de ciertos ataques e incidentes y, en especial, desde el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, los Estados que conforman la comunidad internacional han expresado su decidida voluntad política de luchar contra el terrorismo y adoptar cuantas medidas resulten precisas con el objeto de poner fin a la comisión de tales actos. Como apunta Alcaide Fernández, “[...] junto a la tradicional respuesta basada en los Estados y en la adopción en el seno de un puñado de organizaciones internacionales, universales y regionales y subregionales, de tratados para la prevención y, sobre todo, represión de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, y en la búsqueda de difíciles consensos a través principalmente de los debates y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la percepción de la amenaza que en definitiva hoy plantea el terrorismo a la paz y la seguridad internacionales ha traído consigo una inusitada acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el reforzamiento institucional de la labor de organizaciones internacionales y la aparición

de innumerables foros internacionales alternativos o complementarios a dichas organizaciones internacionales” (2016, p. 33). En este sentido, el Consejo de Europa y la UE han jugado un papel muy relevante en la ratificación de los Convenios multilaterales de Naciones Unidas contra el terrorismo, la promoción de la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, así como el apoyo a las víctimas del terrorismo.

En este tema, abordaremos la cuestión de la definición del terrorismo y de los actos terroristas, el marco jurídico internacional en la lucha contra el terrorismo, la relación entre el terrorismo y los conflictos armados, la protección y promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, así como las medidas y sanciones contra organizaciones terroristas.

2. Hacia una definición de terrorismo

El primer uso del término “terrorismo” se dio durante el Reinado del Terror de la Revolución francesa, cuando los Jacobinos emplearon la violencia, incluyendo las ejecuciones en masa por guillotina, para obligar a tener obediencia al Estado e intimidar a los enemigos del régimen. El uso de este término es controvertido, tiene fuertes connotaciones políticas y suele utilizarse por parte de los gobiernos para acusar a sus opositores. A todo ello hay que añadir que, a día de hoy, no se ha adoptado un convenio general sobre terrorismo ni se ha elaborado una definición universalmente aceptada de este fenómeno.

Sin embargo, esto no significa que no se hayan definido algunos términos y regulado algunas de estas manifestaciones. Como indicaba el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional de 1993, “ante la dificultad de lograr el consenso sobre una definición genérica del terrorismo, la comunidad internacional ha formalizado una serie de convenios individuales

en que se señalan categorías concretas de actos que toda la comunidad internacional condena, sean cuales fueren los motivos de sus autores, y se exige que los Estados partes tipifiquen como delito las conductas especificadas, sometan a juicio o permitan la extradición de los transgresores y cooperen con otros Estados para asegurar el cumplimiento eficaz de esas obligaciones” (A/48/267/Add.1, p. 2).

Se puede entender, por tanto, que determinados actos pueden ser calificados como terroristas sin que, por ahora, se haya podido establecer una definición completa y genérica del terrorismo. Tal y como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “podría decirse que la comunidad internacional ha identificado ciertos actos de violencia que generalmente considera constituyen formas particulares de terrorismo”.

También cabe destacar el informe elaborado por el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, donde se explicaba que, “[...] aunque no se pretende dar una definición exhaustiva del terrorismo, sería conveniente delinear algunas características generales del fenómeno. En la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología. Las Naciones Unidas tienen que ocuparse de los dos miembros de la ecuación” (A/57/273-S/2002/875, p. 6).

Como consecuencia, existen algunas características comunes de los actos y actividades terroristas y, además, como veremos a continuación, existen convenios que han ayudado

a definir aquel comportamiento que, en todo caso, debe ser calificado como acto terrorista.

3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo

La lucha contra el terrorismo había sido regulada inicialmente por la Sociedad de Naciones en 1937 dentro del marco de la Convención para la prevención y represión del terrorismo. Sin embargo, la regulación de dicha materia ha sido el resultado de un proceso cuyo impulso comienza tras la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, el terrorismo estuvo presente en las Conferencias diplomáticas sobre DIH, en las que se adoptaron los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977. Además, en el seno de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales como el Consejo de Europa y las entonces Comunidades Europeas se comenzó a elaborar un marco jurídico convencional para luchar contra el terrorismo internacional. Desde 1996, se intentó negociar un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, el cual quedó inconcluso tras varios intentos. La mayor parte de los convenios en la materia se aprobaron en la década de los 70 y 90. Aunque nos encontramos ante un marco convencional fragmentado, existe un patrón normativo relativamente homogéneo que se basa en la articulación de obligaciones para la represión de las distintas manifestaciones del terrorismo internacional. Por otro lado, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1373 (2001), en la que se incluyen un conjunto de medidas para hacer frente a la amenaza terrorista, el mismo mes en que se produjo el atentado del 11 de septiembre contra las torres gemelas en Nueva York.

En la actualidad, existen trece Convenios y protocolos adoptados por Naciones Unidas que guardan relación con el terrorismo como son:

- a. El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Tokio, 14 de septiembre de 1963;
- b. La Convención para la represión de la captura ilícita de aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970;
- c. El Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971;
- d. El Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973;
- e. El Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979;
- f. La Convención para la protección física de los materiales nucleares, Viena 3 de marzo de 1980;
- g. La Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Roma 10 de marzo de 1988;
- h. El Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, Montreal, 1 de marzo de 1991;
- i. El Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997;
- j. El Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, Montreal, 24 de febrero de 1998, complementario del anterior convenio;
- k. El Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Roma, 10 de marzo de 1998;
- l. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999; y
- m. El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2005.

Como indicamos, tras el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la [Resolución 1373 \(2001\)](#) estableciendo determinadas medidas para la prevención y represión de la financiación de los actos de terrorismo. Posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó la [Resolución 1566 \(2004\)](#), de 8 de octubre de 2004, que instaba a los Estados a que cooperaran con el Comité contra el Terrorismo, su Dirección Ejecutiva y el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes. Esta resolución formula también, indirectamente, una definición de los actos terroristas entendidos como “actos criminales, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población

u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo”.

Finalmente, la Asamblea General aprobó la [Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo](#) el 8 de septiembre de 2006. La Estrategia es un instrumento único para intensificar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. Mediante su adopción todos los Estados Miembros acordaron por primera vez un enfoque estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo, no sólo enviando un mensaje claro de que el terrorismo es inaceptable en todas sus formas y manifestaciones sino también decidiendo dar pasos prácticos a nivel individual y colectivo para prevenirlo y combatirlo. Entre ellos se incluyen una amplia gama de medidas que van desde el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para afrontar las amenazas terroristas a una mejor coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

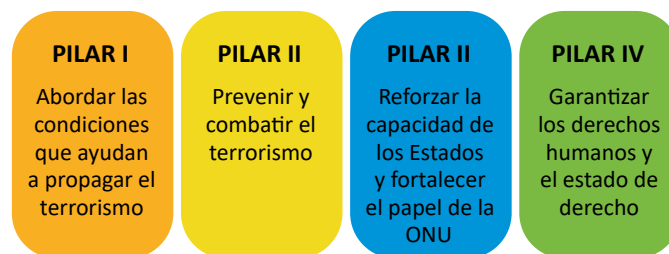
La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y el Plan de Acción anexo se desarrolla en torno a cuatro grandes pilares:

1. Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
2. Prevenir y combatir el terrorismo;
3. Desarrollar la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto;
4. Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

En la lucha contra el terrorismo se utilizan, además, otros mecanismos complementarios, como la cooperación judicial y

policial, el derecho penal, la información, o la congelación de los activos que financian el terrorismo.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2006)



Fuente: ONU, Oficina de Lucha contra el Terrorismo – Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy>

4. Organizaciones terroristas como actores no estatales

Al definir a un actor no estatal como grupo u organización terrorista, los Estados pueden recurrir a los tratados internacionales antes señalados para contrarrestar las actividades terroristas e incluso algunos Estados han adoptado comportamientos más dudosos como las llamadas “entregas extraordinarias”. En concreto, Estados Unidos ha denominado a los grupos terroristas o miembros de dichos grupos como “combatientes ilegítimos” o “ilegales” con objeto de privarlos de la protección del derecho internacional humanitario. Una de las principales opciones para los Estados es la de aplicar las leyes penales dentro de su jurisdicción. En este caso, Estados Unidos ha desafiado las leyes tradicionalmente reconocidas sobre jurisdicción y extradición en el tratamiento de cientos de extranjeros y algunos estadounidenses

en el centro de detención de la bahía de Guantánamo, en la conocida práctica de entregas extraordinarias y en el uso de dudosas técnicas de interrogatorio.

Sin una definición de terrorismo reconocida internacionalmente, el grupo terrorista entra dentro del ámbito de la “ilegitimidad” o “ilegalidad”. La comunidad internacional ha respondido a los atentados provocados por grupos terroristas mediante la promulgación de leyes basadas en los tratados y convenios internacionales que prohíben actos específicos de terrorismo, independientemente de la motivación del grupo y abordando la cuestión de la facilitación del terrorismo a través de su financiamiento. A pesar de la falta de definición general, la literatura de ciencias políticas ha identificado algunos de los elementos centrales, que pueden ayudar a determinar los patrones de los actos terroristas. En este sentido, Schmid ha establecido diez elementos que cubren las principales características del terrorismo de acuerdo con las definiciones académicas y las definiciones legales internacionales bajo los siguientes términos:

- a. el uso demostrativo de la violencia contra los seres humanos;
- b. la amenaza (condicional) de (más) violencia;
- c. la producción deliberada de terror o miedo en un grupo determinado;
- d. los ataques contra civiles, no combatientes e inocentes;
- e. el propósito de intimidación, coerción y / o propaganda;
- f. el hecho de que es un método, táctica o estrategia para librar conflictos;
- g. la importancia de comunicar los actos de violencia a un público más amplio;
- h. la naturaleza ilegal, criminal e inmoral de los actos de violencia;

- i. el carácter predominantemente político del acto;
- j. su uso como herramienta de guerra psicológica para movilizar o inmovilizar sectores de la ciudadanía.

Del mismo modo, el manual de Schmid incluye un “Directorio mundial de organizaciones terroristas y otras organizaciones relacionadas con la guerra de guerrillas, la violencia política y las protestas” que incluye más de 6.400 organizaciones. Estas organizaciones han sido identificadas por el hecho de haber sido incluidas en los listados de varios países y en los de dos organizaciones internacionales, las Naciones Unidas y la Unión Europea, como “organizaciones terroristas” o “extremistas”. El listado de Estados Unidos incluye 45 organizaciones extranjeras, que están designadas como “terroristas” y otras 60 organizaciones y grupos o entidades de apoyo están en la Lista de Exclusión del Terrorismo. La lista de las Naciones Unidas, por el contrario, contiene 24 entidades no estatales. El Reino Unido tiene una de las listas más extensas con 55 organizaciones. Canadá ha incluido en la lista negra a 41 organizaciones, India a 34, la Unión Europea a 29, Australia a 18 y Rusia a 16.

5. Terrorismo y conflictos armados

De acuerdo con el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de Naciones Unidas titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, el terrorismo atenta no sólo contra el respeto a los derechos humanos, sino también contra “las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil”. Esto apunta a que con frecuencia los actos terroristas tienen lugar en un contexto de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, o en situaciones de ocupación. En tales circunstancias son de aplicación las reglas y principios del Derecho Internacional

Humanitario (DIH). En este sentido, aunque el DIH no ofrece una definición de terrorismo, sí regula una serie de prohibiciones de actos cometidos contra la población civil que, en tiempos de paz, podrían calificarse de terroristas. Del principio de distinción que ordena distinguir entre personas y bienes civiles por una parte y objetivos militares por otra, se desprenden una serie de reglas específicas de protección como, por ejemplo, la prohibición de los ataques directos o deliberados contra las personas y bienes civiles, la prohibición de los ataques indiscriminados, la prohibición de la utilización de escudos humanos, etc. La violación de tales prohibiciones conllevaría la comisión de infracciones graves del DIH y, a su vez, de crímenes de guerra.

Por su parte, en la lucha contra el terrorismo, los Estados deben actuar con arreglo al Derecho internacional, cuyo respeto exige la aplicación concurrente de normas del *ius ad bellum*, del *ius in bello*, del Derecho penal internacional y del Derecho internacional de los derechos humanos (vid. Tema 2: El marco jurídico internacional de los conflictos armados). De este modo, si el *ius in bello* se aplica en las situaciones de conflicto armado, a contrario sensu, debe rechazarse la extensión de dichas reglas a otras situaciones que no pueden calificarse de enfrentamiento bélico en sentido propio. Esta distinción resulta relevante para entender la problemática en torno a la denominada “guerra contra el terrorismo”.

La expresión “guerra contra el terrorismo” o “guerra contra el terror” surge tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y consiste en la consideración por parte de Estados Unidos de que aquellos atentados habían creado “un estado de conflicto armado” que requería la utilización de sus fuerzas armadas. Desde el punto de vista jurídico no puede calificarse de “guerra” la reacción de un Estado contra una organización terrorista que ha llevado a cabo ataques violentos contra él, sus bienes, o las personas bajo su jurisdicción. De acuerdo

con Pérez González, “[...] Tal caracterización, no obstante, entraña, entre otras consecuencias negativas, una desestatalización o privatización de la noción de guerra, al presuponer que ésta puede ser desencadenada y proseguida por un grupo privado, y, por otra parte, una ‘desterritorialización’ de dicha noción, en la medida en que la amenaza terrorista contemplada en la Military Order no está sólo localizada en Afganistán sino que adquiere un carácter global en el sentido de que la reacción contra ella apunta a cualesquiera” (Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, p. 85). El peligro de la utilización de dicha expresión también ha sido resaltado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en su informe de 2003 sobre “[El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos](#)”.

El DIH y los retos de los conflictos armados contemporáneos

IV. DIH y lucha contra el terrorismo

La consecuencia inmediata de los ataques de septiembre 11 de 2001 contra los Estados Unidos fue el inicio de lo que coloquialmente se ha denominado “guerra contra el terrorismo”. Habida cuenta de que el terrorismo es esencialmente un fenómeno criminal –como el tráfico de estupefacientes, contra el cual los Estados también han declarado “guerras”–, la cuestión es si la “guerra contra el terrorismo” es una “guerra” en el sentido jurídico. A la fecha, las respuestas no son uniformes.

[...] se ha creado una confusión desafortunada al utilizar el término de “guerra” para calificar la totalidad de actividades que quedarían mejor descritas mediante el término de “lucha contra el terrorismo”. Es evidente que la mayor parte de las actividades emprendidas para prevenir o reprimir los actos de terrorismo no equivalen a un conflicto armado ni implican su existencia. La campaña contra el terrorismo se libra utilizando una multitud de medios tales como la recolección de información de inteligencia, la cooperación policial y judicial, la extradición, las sanciones penales, la presión diplomática y económica, las investigaciones financieras, el congelamiento de activos, los esfuerzos para controlar la

proliferación de armas de destrucción en masa, entre otros, los cuales no implican el uso de la fuerza armada.

[...] Como ya ha afirmado públicamente el CICR en varias ocasiones, el CICR cree que el derecho internacional humanitario es aplicable cuando la “lucha contra el terrorismo” equivale o implica un conflicto armado. Tal fue el caso en Afganistán, situación regida claramente por las reglas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados internacionales. A falta de mayores pruebas fácticas, no hay certeza acerca de si la totalidad de la violencia que ocurre entre Estados y redes transnacionales pueda considerarse conflicto armado en el sentido jurídico.

Fuente: Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja Ginebra, septiembre de 2003, pp. 19-23.

Por tanto, el DIH se aplicará cuando en el contexto de la lucha contra el terrorismo se produce una situación de conflicto armado. En este sentido, los actos terroristas que se cometan en el curso de las hostilidades deberán ser sancionados con arreglo a las reglas y principios del DIH.

6. Terrorismo y derechos humanos

Como venimos indicando, los actos terroristas suponen un atentado contra los derechos humanos básicos, como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas. El terrorismo puede desestabilizar a los gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. Las organizaciones terroristas utilizan tácticas específicas como bombardeos, ataques armados, incendios provocados, asesinatos, barricadas, toma de rehenes, secuestros y ataques suicidas. También operan en diferentes escenarios, en tierra (usando bombas y ataques armados), en el aire (atacando y secuestrando aviones) o en el mar (secuestrando barcos).

El incremento del terrorismo es motivo de creciente preocupación, tanto a nivel nacional como internacional. A raíz de esta situación, los Estados y algunas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas han reaccionado mediante la intensificación de sus medidas contra el terrorismo. Los Estados pueden adoptar aquellas medidas que consideren necesarias para garantizar su seguridad y eliminar el terrorismo. Sin embargo, dichas medidas, a su vez, deben estar de acuerdo con las garantías y salvaguardas de los derechos humanos. En este sentido, varios órganos o mecanismos de promoción de los derechos humanos de las Naciones Unidas temen que las medidas de lucha contra el terrorismo puedan vulnerar los derechos humanos.

El Consejo de Seguridad había reafirmado la necesidad de combatir el terrorismo por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, y, posteriormente, añadió el respeto a las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario aplicables. En la Resolución 2170 (2014), el Consejo de Seguridad afirmó que “las medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente y son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo”, así como “la importancia de respetar el estado de derecho a fin de prevenir y combatir eficazmente el terrorismo”. La necesidad de respetar estrictamente las normas de los derechos humanos es también una de las prioridades de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (cuarto pilar). En 2005, la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos) decidió nombrar un Relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, por iniciativa de México y con el apoyo de la Unión Europea. El Relator informa periódicamente de sus actividades y recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

También cabe destacar la contribución de otras organizaciones internacionales regionales para lograr un mejor equilibrio entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos, como el Consejo de Europa y la Unión Europea. Por ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó las “Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo” el 11 de julio de 2002 y las “Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas” el 2 de marzo de 2005. La Asamblea Parlamentaria también ha adoptado algunas resoluciones y recomendaciones relevantes, como la resolución 1271 (2002), la recomendación 1550 (2002), la resolución 1840 (2011), o la resolución 2090 (2016). En su 83ª sesión plenaria, de 4 de junio de 2010, la Comisión Europea por la Democracia adoptó el informe 500/2008 “Counter-Terrorism Measures and Human Rights” el 5 de julio de 2010. Además, muchas ONGs han aportado informes y denuncias sobre la defensa de los derechos humanos y el DIH en la lucha contra el terrorismo, entre otros Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas

De acuerdo con la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, entre las medidas que los Estados pueden adoptar para prevenir y combatir el terrorismo, pueden señalarse las siguientes:

- Asegurar que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados;
- Negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona

que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio;

- Intensificar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, según proceda, para mejorar los controles fronterizos y aduaneros a fin de prevenir y detectar el desplazamiento de terroristas y prevenir y detectar el tráfico ilícito de armas.

Como hemos señalado, la comunidad internacional debe ser clara y firme en relación con la necesidad de que las actividades contra el terrorismo se realicen en pleno respeto de la protección conferida a todas las personas por el derecho internacional, en particular el DIH y el derecho de los derechos humanos. Estas disposiciones también atañen a las personas arrestadas y detenidas en relación con el terrorismo, como los denominados “combatientes extranjeros”. La detención de estas personas debe realizarse en todos sus aspectos de conformidad con las normas internacionales pertinentes. Los mecanismos de vigilancia independientes y neutrales, como el CICR, deben tener acceso a esas personas, para poder ayudar a las autoridades detenedoras a garantizar que las personas detenidas sean tratadas con humanidad y de conformidad con el derecho internacional y los principios aplicables.

Por otro lado, el CICR ha subrayado, en varias ocasiones, los potenciales efectos adversos que pueden tener en la acción humanitaria las medidas contra el terrorismo adoptadas por los Estados, tanto a nivel interno como a nivel internacional. Esas medidas, en particular la legislación penal, deben elaborarse de modo tal que no impidan la acción humanitaria ni la vuelvan más difícil. Esta acción abarca el diálogo sobre cuestiones de índole humanitaria con grupos armados no estatales, aun cuando se los designe como terroristas. En particular, la legislación penal que aborde el

terrorismo debería excluir de su ámbito de aplicación las actividades que sean estrictamente humanitarias e imparciales.

En cuanto a la posible financiación del terrorismo, como señala Ranstorp, “Los mecanismos de financiación del terrorismo tienen una naturaleza transnacional e incluyen fuentes procedentes tanto de empresas legales como de actividades ilícitas. Muchos combatientes extranjeros se microfinancian con ayudas sociales, créditos bancarios o a través de fraudes financieros” (2018, p. 52). Por ello, la Estrategia Global también ha apuntado a la necesidad de “alentar al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial,

la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional de Policía Criminal a aumentar la colaboración con los Estados para ayudarlos a dar pleno cumplimiento a las normas y las obligaciones internacionales relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”. Desde 2004, la Unión Europea también ha reforzado su política de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras.

8. Bibliografía

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, JOAQUÍN, “Terrorismo y Derecho Internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002.
- DÍAZ CACEDA, JOEL, TIBURCIO SÁNCHEZ, PATRICIA, & ROMERO RAMÍREZ, MANUEL, “¿Saliendo de la ambigüedad? La definición de terrorismo en el derecho internacional” en *Foro Jurídico*, Núm. 05 (2006), pp. 191-200.
- ESCRIBANO UBEDA-PORTUGUÉS, JOSÉ “Nuevos avances en la lucha contra el terrorismo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 17, 2009, PP. 1-15.
- ESPÓSITO, CARLOS “El desacuerdo sobre el alcance de la definición de terrorismo internacional en el Proyecto de Convenio General sobre Terrorismo Internacional de Naciones Unidas”, FRIDE, Documento de Trabajo, septiembre 2004.
- IBÁÑEZ FERRÁNDIZ, IGNACIO. “Introducción al marco legal internacional contra el terrorismo. Instrumentos universales e interamericanos” en Organización de los Estados Americanos (Ed.), XXXV Curso hemisférico de Derecho Internacional. Washington D.C. USA, 2008, pp. 371-390.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, Cuaderno de Estrategia nº 133, Grupo de Trabajo 6/04, Ministerio de Defensa, 2006.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 septiembre 2014.
- MARTÍN MARTÍNEZ, MAGDALENA, “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2009, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.
- OLASOLO, HÉCTOR, & PÉREZ CEPEDA, ANA ISABEL, *Terrorismo internacional y Conflicto armado*, Tirant lo Blanch, 2008.
- PÉREZ GONZÁLEZ, MANUEL (Dir.) y CONDE PÉREZ, ELENA (Coord.), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant lo Blanch 2012.
- RANSTORP, MAGNUS, “La financiación del terrorismo: principales actores, estrategias y fuentes” en *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa*, Nº 57, 2018, pp. 52-55.
- SCHIMD, ALEX P. (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Taylor and Francis, 2011.
- VALCARCEL TORRES, JUAN MANUEL, “Beligerancia, terrorismo y conflicto armado: no es un juego de palabras” en *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.* nº 13, diciembre 2008, pp. 363-390.

Tema 4

Módulo 2

Sección III:

Organizaciones criminales y conflictos armados

Autora: Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	247
2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.....	247
3. Violaciones de derechos humanos cometidas por organizaciones criminales	248
4. Crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras	251
5. El caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH	252
6. Crimen organizado y desarrollo humano.....	253
7. Bibliografía.....	256

1. Introducción

El crimen organizado puede definirse como aquella actividad criminal prolongada en el tiempo cuya capacidad para obtener y proporcionar bienes y servicios se basa en el uso de la corrupción, la coerción y, en algunos casos, la violencia. Existen una serie de delitos que se vinculan al crimen organizado, tanto a nivel local, nacional como transnacional. Mientras que algunos se centran especialmente en el nivel local, como la extorsión o la venta de drogas en la calle, otros van más allá y trascienden la dimensión nacional, como el tráfico de personas y el tráfico de drogas y armas. Esta dimensión transnacional, auspiciada por el proceso de globalización, sirve para explicar las distintas formas en las que los conflictos armados, la violencia y otras formas de violencia interactúan. Como veremos, este tipo de violencia ocasionada por las organizaciones criminales tiene un enorme impacto en los derechos humanos.

En muchos casos, el crimen organizado interactúa con la llamada violencia política. Las organizaciones criminales han demostrado una capacidad extraordinaria para desdibujar los límites entre los tipos de violencia criminal y política, como lo demuestran las guerras de drogas en México y el resto de América Central, el Caribe y ciertos países andinos. Estos grupos tienden a explotar la debilidad del Estado y las situaciones de fragilidad del mismo. A diferencia de los grupos insurgentes o grupos armados de oposición, los grupos criminales no operan reemplazando al Estado. Además, estos grupos no estatales utilizan cada vez más el espacio urbano para llevar a cabo sus actividades ilícitas. Para hacer que este espacio esté disponible para sus servicios, crean un apoyo social a través de relaciones complejas y mutuamente beneficiosas. En concreto, América Latina es la región donde se encuentran los niveles más altos de violencia en el mundo.

En este tema, estudiaremos la regulación internacional del crimen organizado a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el impacto de las organizaciones criminales en los derechos humanos; la relación entre crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras; el caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH; y la relación entre crimen organizado y desarrollo humano.

2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La primera vez que Naciones Unidas se ocupó del fenómeno de la criminalidad organizada fue en 1975, en el seno de la V Convención de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen, en el cual se examinó “Cambios de las formas y dimensión de la delincuencia transnacional y nacional”. En dicha Convención se reconoció la importancia de la criminalidad como empresa. Posteriormente, por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y del Consejo Económico y Social, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 53/111, de 9 de diciembre de 1998, en la que decidió establecer un comité especial intergubernamental con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional. Finalmente, la Asamblea General aprobó, el 15 de noviembre de 2000, la [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#) (también conocida como Convención de Palermo de 2000) y dos protocolos complementarios: el Protocolo para Prevenir, Reprimir

y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. La finalidad de la Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

En dicha Convención, se define como “grupo delictivo organizado” a un “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. De esta definición, podemos desgranar sus elementos principales: unión de personas (3 o más), con cierta permanencia en el tiempo (estructura) y que actúe concertadamente (reparto de tareas), para cometer delitos graves o los tipificados en la Convención, con la finalidad de un beneficio económico (ánimo de lucro). Este último elemento deja fuera de su ámbito de aplicación el fenómeno del terrorismo ya que, aunque tengan en común la organización criminal, su finalidad política es totalmente distinta a esta forma de criminalidad.

Asimismo, la Convención señala a qué delitos se refiere la criminalidad organizada transnacional, estableciendo dos fórmulas, por un lado, identificando los delitos concretos, esto es, participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), blanqueo del producto del delito (art. 6), corrupción (art. 8) y obstrucción a la justicia (art. 23); y por otro, haciendo referencia a la gravedad del delito, esto es, con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave. Por tanto, la gravedad de la criminalidad organizada transnacional deriva tanto de la gravedad de los delitos que realiza, en la medida que afectan a más de un Estado, como de la necesaria existencia de una organización criminal.

La importancia de esta Convención radica en el establecimiento de nociones comunes de criminalidad organizada

teniendo en cuenta las distintas tradiciones jurídicas de los Estados, tanto aquellos pertenecientes al *Common Law* o derecho anglosajón, como los del sistema eurocontinental. Como ha apuntado Zúñiga Rodríguez, “[...] El acuerdo multilateral que supone establecer definiciones comunes para los Estados nacionales sobre conceptos cuya realidad criminológica es compleja, proteica, plagada de especificidades, sólo puede saludarse bajo el prisma de la necesidad de la cooperación internacional y la armonización de las legislaciones, frente a la grave amenaza que las diversas formas de criminalidad organizada transnacional representan para la seguridad, la paz y el desarrollo democrático de los Estados” (2016, p. 69).

También resulta necesario destacar uno de los recientes avances en este ámbito como ha sido el establecimiento del [Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención](#) creado en octubre de 2018. El objetivo general de dicho mecanismo es el de evaluar la capacidad individual de los Estados para aplicar la Convención y así poder determinar el grado de ayuda internacional que cada uno de ellos necesita.

3. Violaciones de derechos humanos cometidas por organizaciones criminales

La delincuencia organizada es una amenaza que genera un gran temor en las poblaciones en las que se desarrolla y afecta negativamente a las personas y las comunidades mediante el uso de la violencia armada y los mecanismos coercitivos basados en la intimidación y la amenaza. Esto es particularmente relevante en aquellos países latinoamericanos que tienen las tasas de homicidios más altas, especialmente El Salvador,

Honduras, Guatemala (cuyas tasas de criminalidad se encuentran entre las cinco más altas en América Latina), Colombia, Brasil y México.

Los actos violentos de organizaciones criminales causan lesiones, homicidios, victimización, secuestro, hostigamiento, tráfico de segmentos vulnerables de la sociedad (como migrantes irregulares, niños y mujeres), lo que muestra cómo la violencia afecta desproporcionadamente a las poblaciones más pobres y erosiona sus medios de vida.

Los informes de Naciones Unidas atestiguan los efectos de la violencia en los activos físicos, humanos y sociales. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha concluido que el crimen violento en Centroamérica actúa como una especie de “anti-desarrollo”, destruyendo las relaciones de confianza en las que se basa la sociedad. Los hogares y las comunidades también pueden sufrir indirectamente las consecuencias de la violencia. Esta forma y nivel de violencia tiene un enorme impacto en la seguridad humana.

De acuerdo con el último “[Estudio mundial sobre el homicidio 2019](#)”, el crimen organizado por sí solo fue responsable de hasta un 19 por ciento de todos los homicidios en 2017. La actividad criminal causa muchas más muertes que los conflictos y el terrorismo combinados. Las 464 000 víctimas de homicidio superan con creces a las 89 000 muertes en conflictos armados y las 26 000 víctimas fatales de violencia terrorista en 2017. Desde el comienzo del siglo XXI, el crimen organizado ha resultado en aproximadamente el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados en todo el mundo. Se estima que un promedio de aproximadamente 65 000 asesinatos cada año estuvo relacionado con el crimen organizado durante el período 2000-2017.

Como señalábamos, las tasas más altas de homicidio se dan en el norte de Centroamérica de acuerdo con los datos ofrecidos por la UNODC.

Estudio mundial sobre el homicidio 2019

Organized crime kills as many people as all armed conflicts combined



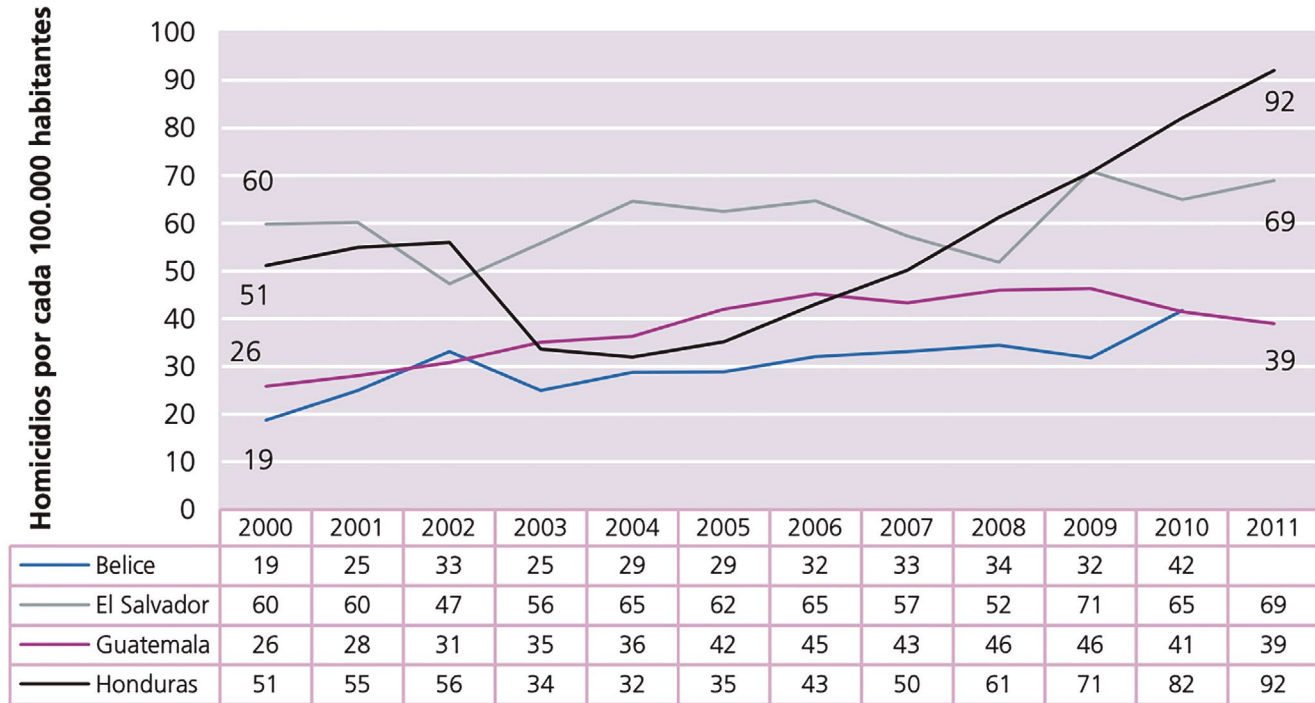
Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, julio 2019

Entre otros factores, el tráfico de drogas es un importante impulsor de las tasas de homicidio en América Central y el principal factor detrás del aumento de los niveles de violencia en la región.

Actualmente el tráfico de cocaína es la actividad más lucrativa de la delincuencia organizada en Centroamérica, aunque no es la única, ya que estos grupos también se aprovechan de los migrantes que se trasladan al norte. Estos migrantes son objeto de una serie de abusos, incluyendo ser retenidos por un rescate. Otros son explotados sexualmente, en particular al llegar a Guatemala y al sur de México.

Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos contra el crimen organizado en la región se han centrado en un enfoque militarizado y represivo de la labor policial. Sin embargo, este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles. Además, se ha puesto de manifiesto su ineffectividad debido a las debilidades del sistema de justicia penal, como la falta de capacidad procesal y la corrupción judicial, lo cual se ha traducido en

Tasas de homicidios en el norte de Centroamérica, 2000-2011



Fuente: UNODC Homicide Database 2012

tasas de condenas extremadamente bajas, perpetuando así la impunidad.

Por otro lado, la presencia de grupos dedicados al crimen en comunidades pobres y marginadas representa un riesgo para los niños y adolescentes de dichas zonas. Estos grupos aprovechan la vulnerabilidad de la población infantil y los atraen para usarlos en sus diversas actividades. En Colombia, la existencia de un conflicto armado interno y las conexiones entre el narcotráfico y los grupos armados no estatales con fines de financiamiento han tenido, y aún tienen, un impacto muy perjudicial en la población infantil y adolescente.

Otra de las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por grupos criminales es el tráfico de personas. De acuerdo con el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, el tráfico de personas se refiere a “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.

Los últimos estudios apuntan a que el tráfico de personas es la actividad ilícita de más rápido crecimiento en el mundo, y es el segundo delito más rentable junto con el tráfico de armas y el tráfico de drogas. Sus altas ganancias y bajos riesgos lo hacen atractivo para las organizaciones criminales, pero también para algunos grupos para los que la trata de personas es su única empresa criminal.

4. Crimen organizado, Estados fallidos y nuevas guerras

Entre las principales causas que favorecen la proliferación del crimen organizado transnacional podemos citar la liberalización del comercio, el desarrollo de los medios tecnológicos, la debilidad de las instituciones y los vacíos legales, y el contexto de un conflicto armado durante el proceso de transición a la paz. En particular, como señala Aznar Fernández-Montesinos, “[...] La delincuencia supone un altísimo factor de inestabilidad porque con ella se fomentan acciones ilícitas de diversa índole, contribuye al reforzamiento de los señores de la guerra, provoca la corrupción de las instituciones (administración, policía, Ejército) e impide al país su desarrollo como nación, de modo que se establece una relación simbiótica entre economías ilegales, debilidad de un Estado erosionado y poco creíble y señores de la guerra y guerrilla” (2015, p. 8). Al mismo tiempo, la existencia de un conflicto armado también proporciona un marco favorable para el surgimiento de otras formas de violencia organizada y no organizada.

Algunos autores consideran que las guerras han evolucionado hacia un nuevo patrón de conflicto, lo que hizo que Mary Kaldor diseñara una teoría sobre las llamadas “nuevas guerras”. Su obra *Las nuevas guerras: la violencia organizada*

en la era global sostiene que el nuevo tipo de guerra que surgió después del final de la Guerra Fría estaba relacionado con la globalización. Kaldor usa el término “guerra” para enfatizar su naturaleza política, advirtiendo que los nuevos escenarios de guerra dificultan la distinción entre crimen organizado, graves violaciones de derechos humanos y guerra. En este sentido, Kaldor afirma que “Las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia, la violencia está cada vez más privatizada como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, mientras la legitimidad política va desapareciendo [...] las distinciones [...] entre el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose” (2001, p. 16).

Este tipo de violencia presenta diferencias sustantivas con el paradigma tradicional de los conflictos armados. De acuerdo con Bados Nieto y Duran Cenit (2015, p. 12), estas diferencias se dan en los siguientes aspectos:

- a) en el origen de su aparición (la importancia de la globalización y de la internacionalización del conflicto);
- b) el marco geográfico en el que se desarrollan (ahora predominan más los conflictos interestatales);
- c) los motivos que las animan (carácter identitario étnico o religioso);
- d) los métodos y estrategias de combate (violencia en algunos casos extrema contra civiles);
- e) formas de financiación (o lo que se conoce como nueva economía de guerra); y
- f) los actores que intervienen (fragmentación y multiplicidad de actores, privatización de la violencia).

A continuación, analizaremos algunos de estos elementos identificativos de las llamadas nuevas guerras.

- **Importancia de la globalización**

La característica de estos nuevos conflictos es que son, en su mayoría, guerras civiles, esto es, conflictos internos, pero con grandes repercusiones transnacionales. En algunos casos, el elemento transnacional se origina porque el conflicto y la criminalidad se expanden más allá de las fronteras estatales a los países vecinos. Este sería el caso de los crímenes cometidos por el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) cuyas actividades se han extendido fuera de Uganda hacia Eritrea y Etiopía. En otras ocasiones, el elemento transnacional se da por la propia internacionalización del conflicto con la intervención de otros Estados e incluso de organizaciones internacionales, como sería el caso de Libia y Siria.

- **Estados fallidos y privatización de la violencia**

Como venimos indicando, la proliferación de la criminalidad organizada es propiciada por la existencia, en muchos casos, de un “Estado fallido”, ya que éste es incapaz de asegurar la aplicación efectiva del Estado de derecho y proteger a la población contra dichas violaciones. Un Estado fallido se define como aquél que no puede realizar las dos funciones fundamentales del Estado-nación soberano en el sistema mundial moderno: no puede proyectar autoridad sobre su territorio y población, y no puede proteger sus fronteras nacionales. De este modo, “La imposibilidad del estado en detentar este ejercicio, que diversos autores atribuyen a la globalización y la interconexión mundial viene acompañada de una pérdida del control sobre los instrumentos que ejercen la coerción lo que origina una privatización de la violencia” (Bados Nieto y Duran Cenit, 2015, p. 25). Por tanto, la privatización de la violencia produce una confusión entre los papeles del soldado y el de los criminales, como ya apuntaba Kaldor.

Fragile State Index

Los Estados fallidos pueden estudiarse de forma empírica a través del [Fragile State Index](#), antes denominado Failed State Index, elaborado anualmente por el Fund for Peace. Según este índice, para el año 2019 habría 5 países en muy alta alerta (Yemen, Somalia, Sudán del Sur, Siria y República Democrática del Congo); 4 países en alta alerta (Afganistán, Sudan, Chad y República Centroafricana); y otros 22 en alerta.

Fuente: Fund for Peace 2019

- **Formas de financiación**

El comercio ilegal de sustancias estupefacientes proporciona los recursos necesarios con los que sostener a la organización criminal. Éste es el caso de las FARC en Colombia, y de otros grupos terroristas palestinos en la década de los setenta o del IRA que llegó a asociarse con la mafia de Detroit. En particular, respecto de las FARC, se estima que, entre sus fuentes de financiación, el 48 % provendría del tráfico de drogas, el 36 % fruto de la extorsión, el 8 % derivado del secuestro, un 6 % producto del robo de ganado, más un 2 % de actividades varias. De este modo, las actividades delictivas de los grupos armados sirven para financiar a su vez su actividad insurgente en el marco del conflicto armado.

5. El caso del narcotráfico en México y la aplicación del DIH

Los grupos criminales organizados más importantes de México, incluidos los carteles de Tijuana, Sinaloa, el Golfo y Beltrán Leyva, han tratado de establecer sus propios cuasi-estados en áreas bajo su control para maximizar sus ganancias y disputar el control de las ciudades más propensas a la violencia, como

Ciudad Juárez y Tijuana. Los grupos delictivos organizados mexicanos tienen diversas estructuras organizativas, desde aquellas más jerárquicas de arriba hacia abajo, hasta redes de células semi-independientes. Todos los grandes grupos cuentan con unidades o fuerzas paramilitares o, como el Cartel del Golfo, que controlaba el territorio a lo largo de la costa este de México, contratan una fuerza paramilitar, Las Zetas, para realizar las mismas funciones.

El número de muertes causadas por el crimen organizado, especialmente el tráfico de drogas ha aumentado constantemente en México de 2 100 en 2006 a 2 600 en 2007 y al menos a 6 200 en 2008. Si bien México ha tenido tasas altas de delincuencia en el pasado, en los últimos años se ha visto una fuerte escalada de la violencia criminal y anti-criminal.

Por ello, el aumento significativo de las tasas de homicidios en México, la intensidad y los niveles de violencia, y las características de los grupos delictivos organizados han llevado a plantear si dicha situación podría calificarse como un conflicto armado interno y, si, por tanto, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) sería de aplicación en este contexto.

En este sentido, una parte de la doctrina considera que la situación en México puede calificarse de “conflicto asimétrico”, pero que éste no llega a alcanzar la categoría de conflicto armado de acuerdo con la definición del DIH. Así lo ha expresado Arratía, quien entiende que “la violencia asociada a la *Guerra contra el narcotráfico* no cubre los parámetros establecidos para la existencia de un conflicto armado no internacional conforme al Derecho Internacional Humanitario. En definitiva, la confrontación desarrollada en territorio mexicano califica más bien como un disturbio interno, cayendo así en la esfera de Otras Situaciones de Violencia conforme a la terminología propuesta por el Comité Internacional de la Cruz Roja [...]” (2016, p. 38).

Por el contrario, los [investigadores del Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights](#) han

afirmado recientemente que existe un conflicto armado no internacional (CANI) con respecto a los enfrentamientos armados entre las fuerzas armadas mexicanas y el Cartel Jalisco Nueva Generación, ya que entienden que se cumplen los dos criterios necesarios, esto es, cierto grado de intensidad de la violencia armada y la existencia de un grupo armado que exhiba un cierto nivel de organización. En particular, varios factores, incluida su capacidad para comprar y fabricar armas, organizar y llevar a cabo operaciones militares, y su control de algunas partes del territorio mexicano han llevado a concluir que el citado cartel cumplía con los requisitos de “organización” requeridos para determinar la existencia de una CANI. Por tanto, el DIH se aplicaría a este tipo de enfrentamiento junto con el derecho internacional de los derechos humanos.

Sin embargo, aunque otros carteles han estado involucrados en enfrentamientos armados tanto entre sí como contra el gobierno, sus grupos armados no cumplen con los requisitos de la organización y, por ello, no son partes en un conflicto armado no internacional en México. También cabe destacar que en 2014 varias ONGs mexicanas e internacionales presentaron una comunicación para que la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional iniciara una investigación en la situación de México, si bien ésta solo se centraba en posibles crímenes de lesa humanidad y no en crímenes de guerra.

6. Crimen organizado y desarrollo humano

El crimen organizado no sólo se considera un factor determinante en los conflictos armados, sino que también afecta negativamente al desarrollo humano. El desarrollo humano comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan

desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. En particular, la inseguridad y delincuencia organizada pueden impactar en al menos tres dimensiones del desarrollo humano:

- a) Las capacidades y las libertades del individuo, claves para desarrollar su proyecto de vida;
- b) El tejido social y el espacio público como ámbitos de cooperación que amplían las opciones y las oportunidades para mejorar la calidad de vida; y
- c) La gobernabilidad democrática, específicamente las actitudes del ciudadano hacia el Estado de derecho, su apego al contrato social y su apoyo a la democracia.

El [Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014](#) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se centró en la seguridad ciudadana en América Latina, poniendo de manifiesto algunas de las consecuencias principales que la criminalidad origina en la sociedad latinoamericana, tanto de forma directa como indirecta, las cuales se analizan a continuación.

- En primer lugar, en Latinoamérica muchos ciudadanos han tenido que cambiar sus actividades cotidianas para evitar ser víctimas de delitos, lo cual ha restringido significativamente sus libertades. Por ejemplo, uno de cada tres ciudadanos ha limitado sus lugares de compras, y uno de cada tres ha restringido los lugares de recreación. También los empresarios y el sector privado han modificado sus conductas debido a la violencia. Las organizaciones criminales han establecido normas informales que restringen la movilidad, crean un sistema de justicia con sus propias reglas y establecen un sistema de pagos para asegurar la protección de los habitantes de las zonas bajo su control.
- En segundo lugar, la inseguridad ha generado impactos colectivos en el tejido social, en el espacio urbano y en las comunidades. La inseguridad genera el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia la aparición de barrios cerrados, y provoca desplazamientos de personas y comunidades. En este sentido, las clases altas y medias crean espacios privados seguros que simulan el espacio público, de los cuales se excluye a los pobres.
- En tercer lugar, el temor al delito ha erosionado la confianza de las personas y estimulado el respaldo a medidas represivas que pueden vulnerar derechos democráticos. El apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad. Estudios recientes apuntan a que los ciudadanos que viven en ambientes de inseguridad tienden a apoyar más la “mano dura” como respuesta al delito, llegando incluso a aumentar la tolerancia a la ruptura de la legalidad.
- Por último, la inseguridad también tiene consecuencias negativas en términos del Producto Interior Bruto (PIB), del gasto público e incluso en la esperanza de vida. Por ejemplo, el Banco Mundial señala que, en el caso de Centroamérica, una reducción del 10 % en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1 % en El Salvador, un 0,7 % en Guatemala y Honduras, y un 0,3 % en Panamá y Nicaragua.

Frente a estos impactos negativos provocados por la inseguridad y la criminalidad organizada, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha recomendado establecer como objetivo prioritario la protección de las comunidades, por encima

de la persecución y la aplicación de las medidas coercitivas. Además, ha señalado que “se requiere un cambio de paradigma en la intervención policial y de los organismos de seguridad,

cuya efectividad no debe medirse por el número de capturas o incautaciones, sino por la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos” (Informe Regional, p. 107).

Reglas informales impuestas por las organizaciones criminales en zonas que están bajo su control

Las fronteras invisibles y la restricción de la movilidad. Los territorios sometidos a la influencia de las agrupaciones criminales están delimitados por fronteras invisibles para quien no vive allí, pero son bien conocidas por los habitantes. Las pandillas y los grupos de la delincuencia organizada demarcan y protegen sus zonas, que con frecuencia se vuelven infranqueables para las propias autoridades. En este contexto, para los ciudadanos, pasar estas fronteras constituye un riesgo que les puede costar la vida, pues ingresan a un territorio rival. Asimismo, pueden recibir sanciones de grupos que restringen la movilidad como una forma de procurarse protección.

Toques de queda y restricción de horarios. Es común que en estas zonas las facciones criminales declaren toques de queda que prohíben la circulación de las personas en la vía pública después de determinada hora, generalmente cuando oscurece. Ésta es una forma de controlar la movilidad, de evitar incursiones de grupos rivales y de mantener el control de la vida nocturna. De esta manera, las calles y las zonas comunes quedan despejadas para los criminales.

Sanciones arbitrarias, en un esquema de justicia informal, sin ninguna garantía de respeto a los derechos y las libertades. En estas áreas de dominio criminal, emerge un poder paralelo que instala su propio sistema de reglas, el cual incluye la regulación de los conflictos entre vecinos, sanciones por conductas que se consideran perjudiciales para las comunidades,

la “limpieza social” —que recae especialmente sobre los adictos, la población LGBT y los ladrones de poca monta—, así como normas de disciplina interna de la organización. Este sistema de sanciones suele desarrollarse sin derecho a la defensa y en detrimento de los derechos y las libertades de una parte importante de la población.

El pago por protección. Se establece un sistema de impuestos que se solicita para garantizar la protección de los habitantes. En realidad, es una forma velada de extorsión en la que se ofrece a la población que el grupo criminal no emprenderá acciones contra las personas que paguen por su seguridad. Las extorsiones constituyen un ingreso fijo para las organizaciones criminales y generan una pesada carga no sólo para los comercios y negocios, sino también para habitantes que muchas veces viven con lo mínimo.

El reclutamiento de niños y niñas. Expuestos a la influencia de las pandillas y las organizaciones criminales, el reclutamiento de menores es, en los hechos, forzado, pues no tienen la capacidad de decidir y medir las consecuencias de sus acciones. A menudo, los niños consideran a los integrantes de las facciones criminales como un modelo a seguir: representan la figura de poder que suple el vacío de autoridad y la orientación desde la familia y la escuela. Las historias de los niños sicarios en México, Colombia, Brasil o en los países del Triángulo Norte de Centroamérica son la muestra más clara de los profundos impactos de la criminalidad en estas poblaciones.

Fuente: Programa de Naciones Unidas de Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, p. 100.

7. Bibliografía

- ARRATIA, E. “¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 1, 2016, pp. 21-42.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. “España en el Consejo de Seguridad. Reflexiones en torno a la Organización de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Estados fallidos, crimen organizado y terrorismo (i)”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 02/2015, enero de 2015.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F., “Recensión del libro ‘Historia del narcotráfico en México’ de Guillermo Valdés Castellanos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 73/2017, diciembre de 2017.
- BADOS NIETO, VÍCTOR MARIO & DURÁN CENIT, MARIÉN, “Las ‘nuevas guerras’: una propuesta metodológica para su análisis”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, No 38 (Mayo / May 2015).
- KALDOR, MARY, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona 2001.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN., ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA., LOOZEN, NORA., & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH., *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 septiembre 2014.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas”, septiembre de 2012.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Estudio mundial sobre el homicidio 2019”, julio de 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, noviembre de 2013.
- RODRÍGUEZ HITTA, ANTONIO, “La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos complementarios: introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión” *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 26, núm. 2, 2010 Euro-Mediterranean University Institute, Roma, Italia.
- SORIANO, JUAN PABLO. “Gobernanza global contra la delincuencia transnacional: la UE y la Convención de Palermo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 108, pp. 141-163. Diciembre 2014.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, LAURA. “El concepto de criminalidad organizada transnacional: problemas y propuestas” en *Revista Nuevo Foro Penal* Vol. 12, No. 86, enerojunio 2016, pp. 621-14.

Tema 4

Módulo 2

Sección IV: Empresas y conflictos armados

Autor: Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción	261
2. Marco regulatorio empresas y derechos humanos	262
2.1. Contexto	262
2.2. Principales instrumentos internacionales	263
3. Empresas militares y de seguridad privadas (EMSP).....	265
4. Empresas transnacionales	271
5. Casos de estudio	273
6. Bibliografía y documentos	276

1. Introducción

En el contexto del mercado globalizado y particularmente donde existe un débil poder económico y político en los Estados, muchos conflictos armados internos a menudo son poco más que campañas para obtener acceso a los recursos naturales y mercados, aunque en algún lugar en el pasado lejano puede ser posible identificar un papel para factores ideológicos y objetivos políticos¹. De hecho, en estas zonas de violencia y en otros contextos con un nivel inferior de conflictos (disturbios internos, violencia generalizada y tensiones latentes) las empresas han estado involucradas en abusos de derechos humanos en el marco de sus actividades económicas, contribuyendo así a la inestabilidad y la violencia. En estos contextos, las empresas privadas han encontrado un enorme nicho de mercado, especialmente en las industrias de la seguridad, la defensa y servicios militares. Ello ha provocado una notable expansión de estos contratistas privados en los últimos veinte años.

Las corporaciones transnacionales se dedican a la explotación de la mayoría de los recursos naturales en conflicto, ya sea directa o indirectamente, ya que pueden tener inversores o patrocinadores con intereses creados y fabrican y comercializan estos productos, contribuyendo así a las violaciones continuas de los derechos humanos.

En algunos casos, las empresas han estado involucradas en abusos graves en diferentes grados de participación, como perpetradores, cómplices (ayudando e instigando), o socios comerciales con el perpetrador. Como ha comentado el ex Fiscal Jefe de la CPI;

Varios informes han señalado los vínculos entre las actividades de algunas empresas africanas, europeas y de Medio Oriente y las atrocidades que tienen lugar en la República Democrática del Congo. También se ha mencionado

la supuesta participación de grupos del crimen organizado de Europa del Este. Sus actividades supuestamente incluyen la extracción de oro, la explotación ilegal de petróleo y el comercio de armas. Existe una preocupación general de que las atrocidades presuntamente cometidas en el país puedan ser alimentadas por la explotación de los recursos naturales allí y el comercio de armas, que se habilitan a través del sistema bancario internacional. Aunque las conclusiones específicas de estos informes no han sido confirmadas, el Fiscal cree que la investigación de los aspectos financieros de las presuntas atrocidades será crucial para prevenir futuros delitos y para el enjuiciamiento de los delitos ya cometidos. Si las supuestas prácticas comerciales continúan alimentando atrocidades, estas no se detendrían incluso si los perpetradores actuales fueran arrestados y procesados. La Oficina del Fiscal está estableciendo si las investigaciones y enjuiciamientos en el aspecto financiero de las presuntas atrocidades se están llevando a cabo en los países pertinentes.

La principal dificultad legal es que, como actores no estatales, las empresas no están directamente vinculadas por las normas internacionales de derechos humanos. El debate en torno a la relación entre las empresas y los derechos humanos se ha caracterizado por las continuas dudas entre los instrumentos legales internacionales vinculantes y no vinculantes para regular las corporaciones empresariales y otras entidades comerciales. El 26 de junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) adoptó una resolución, con la oposición de la Unión Europea, copatrocinada por Ecuador y Sudáfrica y apoyada por varios otros Estados. En dicha resolución, el CDH estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, al que se le encomendó elaborar un instrumento internacional

jurídicamente vinculante para regular las empresas y los derechos humanos.¹

2. Marco regulatorio empresas y derechos humanos

2.1. Contexto

En el actual mundo globalizado ha empezado a asumir un papel público importante una serie de agentes cuyo principio organizativo cardinal no es el Estado territorial. Inmediatamente concluida la II Guerra Mundial, el término “economía internacional” seguía haciendo alusión a un orden económico basado en transacciones externas celebradas en mercados nacionales separados y distintos, y entre partes independientes. En este contexto, los gobiernos podían regular las fronteras aplicando diversas condiciones de acceso, tales como aranceles, tipos de cambio y control de capitales.

Esta situación contrasta con el desarrollo de operaciones económicas empresariales a nivel mundial. En este sentido, lo que una vez era comercio exterior entre economías nacionales se ha ido canalizando en las propias empresas a través de procedimientos de gestión de cadenas de suministro mundiales, que operan en tiempo real e influyen directa y notablemente en la vida de la población mundial.

La capacidad de las empresas transnacionales de operar y crecer en todo el mundo ha aumentado considerablemente en

los últimos 40 años gracias, entre otros factores, a los acuerdos comerciales, los tratados bilaterales de inversión y la liberalización interna, a lo que habría que añadir el fomento de la autorregulación y de mecanismos extrajudiciales de resolución de controversias, como el arbitraje privado.

Esquemáticamente, podemos distinguir tres razones que justifican el interés por las empresas transnacionales:

1. La acumulación de poder por cierto agente social (empresas) induce a otros agentes con distintos intereses u objetivos a organizar un poder de contrapeso. En este sentido, cuando hay una impresión general de que estos agentes sociales abusan de su poder, surge inevitablemente una reacción social. Una clara manifestación de ello la encontramos en las acciones comerciales de las grandes empresas farmacéuticas, en relación con los precios y las patentes de los medicamentos para tratar el SIDA en África.
2. Algunas empresas se han convertido en blanco de críticas por haber cometido graves violaciones de los derechos humanos, en general y normas laborales y protección del medio ambiente, en particular. Ello ha propiciado exigir una mayor responsabilización y rendición de cuentas de los grupos empresariales, bien con el objeto de evitar problemas similares, bien con el interés de aprovechar sus buenas prácticas.

Destacamos los siguientes ejemplos:

- Transparencia de los resultados no financieros de las empresas mediante distintos tipos de informes o certificaciones.²

1 UNHRC, Resolution on the ‘Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights’ (24 June 2014) A/HRC/26/L.22/Rev.1.

2 Esta práctica ha cristalizado positivamente, en el marco de la UE, a través de la Directiva 2014/95/UE por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas

- Aprobación de planes protorreguladores voluntarios, como los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.
 - Tendencia de algunos los tribunales nacionales de declararse competentes para examinar denuncias de las violaciones más graves de los derechos humanos que impliquen a empresas en el extranjero, como Ley de demandas civiles por agravios contra los extranjeros (ATCA, Alien Tort Claims Act) de los EE. UU.
3. Las dimensiones, volumen y ritmo de las transacciones económicas de las empresas transnacionales superan con creces las capacidades de los gobiernos y de las instituciones internacionales.

Razones que justifican el interés por las empresas transnacionales



Fuente: Elaboración propia

2.2. Principales instrumentos internacionales

Los principales instrumentos que regulan el comportamiento de las empresas con respecto a los abusos contra los derechos humanos se basan en esquemas voluntarios:

Instrumento	Institución promotora
El Pacto Mundial de las Naciones Unidas ³	ONU
Los Derechos del Niño y Principios Empresariales	UNICEF
Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales ⁴	OCDE
La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.	OIT
Los Convenios de Ginebra de 1949.	CICR
Los Convenios de La Haya de 1899-1907.	Conferencia de La Haya
Convenio de La Haya sobre protección de bienes culturales (1954).	UNESCO
Instrumentos sobre prohibiciones o restricciones de armamentos. ⁵	Varias
Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de 2011 (PRNU)	ONU

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos

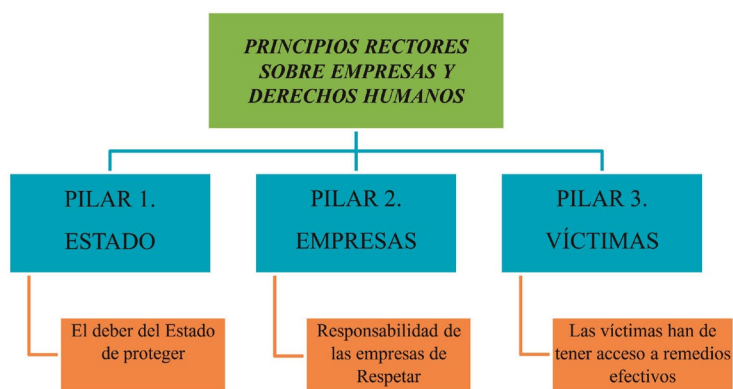
grandes empresas y determinados grupos. En España. Esta Directiva ha sido traspuesta a través de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.

3 El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es de lejos la mayor iniciativa mundial en materia de responsabilidad social de las empresas, con más de 10 400 compañías participantes. Establecido en 2000, obliga a las empresas a aplicar diez principios universales extraídos de fuentes de las Naciones Unidas en las esferas de los derechos humanos, las normas de trabajo y ambientales y las prácticas de lucha contra la corrupción. Para más información, véase: <https://www.unglobalcompact.org/>.

4 Revisión del año 2011 disponible en: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

5 Véase Tema 2. El marco jurídico internacional de los conflictos armados.

Humanos (en adelante, PRNU) propuestos por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, el profesor John Ruggie. Los PRNU están estructurados en Principios Fundacionales y Operativos y se basan en el Marco de Protección, Respeto y Remedio desarrollado por el profesor Ruggie.



Los PRNU contienen una serie de recomendaciones para los Estados y las empresas en relación con las áreas afectadas por conflictos que incluyen recomendaciones para que los Estados se comprometan con las empresas para ayudarlos a identificar, prevenir y mitigar los riesgos relacionados con los derechos humanos de sus operaciones y relaciones comerciales⁶. En particular, los PRNU incluyen el Principio Operacional (OP) número 7 especialmente dedicado a los “derechos humanos en áreas afectadas por conflictos” y un informe adicional sobre “Empresas y derechos humanos en regiones afectadas por conflictos”. El OP 7 de los PRNU establece que los Estados deberían ayudar a garantizar que las empresas comerciales que operan en [áreas

afectadas por conflictos] no estén involucradas con [abusos graves contra los derechos humanos].

También recomiendan que los Estados brinden asistencia adecuada para evaluar y abordar los mayores riesgos de abusos contra los derechos humanos, prestando especial atención a la violencia sexual y de género; negar el acceso a servicios y apoyo público a las empresas que están involucradas en graves violaciones de los derechos humanos y que se han negado a cooperar para abordar la situación; y para garantizar que tengan políticas, legislación, regulaciones y medidas de aplicación que aborden de manera efectiva el riesgo de participación empresarial en graves abusos contra los derechos humanos.

Estudio del CICR sobre empresas en el marco del DIH

El CICR hace recomendaciones para las obligaciones de las empresas con respecto a:

- La seguridad de su infraestructura y personal.
- La legalidad de la adquisición de recursos y propiedades.
- Las condiciones laborales de las personas que trabajan para sus socios comerciales.
- El desplazamiento de la población local que puede ser desalojada por la fuerza de sus tierras.
- El impacto en el medio ambiente de sus operaciones.
- La producción y el comercio de ciertos tipos de armas.

Fuente: CICR, Introducción a los derechos y obligaciones de las empresas comerciales en virtud del derecho internacional humanitario (2006) <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0882.pdf> consultado el 1 de febrero de 2020.

El derecho internacional humanitario (DIH) puede tener implicaciones para las empresas que operan en situaciones de conflicto. Sin embargo, no está claro en qué medida el DIH limita o condiciona las actividades de las empresas comerciales. El

6 El texto en español de los principios rectores está disponible en español en el siguiente enlace: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) publicó en 2006 un documento titulado “Introducción a los derechos y obligaciones de las empresas comerciales en virtud del DIH” en el que recomienda que las empresas conozcan una serie de obligaciones.

Para obtener más información al respecto, acuda al tema 2, “El marco jurídico internacional de los conflictos armados”.

3. Empresas militares y de seguridad privadas (EMSP)

Si bien la intervención de los ejércitos privados y las fuerzas policiales en los conflictos armados no es novedosa, en los últimos 25 años las EMSP han comenzado a utilizarse de manera sistemática, proporcionando servicios en zonas de conflictos armados de baja intensidad y en situaciones de postconflicto, en regiones como Afganistán, los Balcanes, Colombia, República Democrática del Congo, Irak, Somalia o Sudán. También hay compañías de seguridad privadas que brindan servicios de seguridad en entornos más estables. Las EMSP constituyen un fenómeno complejo calificado por SINGER como “uno de los desarrollos más interesantes en la guerra”. Aunque no existe una definición única de EMSP, algunos estudios de investigación han contribuido a aclarar algunos de sus rasgos.⁷

Estas empresas privadas transnacionales ofrecen servicios de seguridad, defensa y militares (con ánimo de lucro),

actividades que tradicionalmente lleva(n) a cabo las fuerzas armadas nacionales y la policía. Este panorama viene a confirmar la tendencia actual de privatización (externalización) de las funciones públicas del Estado. GÓMEZ DEL PRADO ha señalado los problemas relevantes relacionados con las dificultades para distinguir las actividades y funciones que son públicas de las que pertenecen al sector privado, debido a que la expansión de esta nueva industria los ha vuelto cada vez más borrosos, “creando una peligrosa “zona gris” sin transparencia, sin rendición de cuentas y sin regulación”.⁸

Sus servicios son utilizados cada vez con más frecuencia por gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), corporaciones transnacionales, organizaciones humanitarias y los medios de comunicación en situaciones de conflicto y posconflicto⁹. En esos contextos, los empleados de los EMSP, contratados como civiles pero armados como militares, “tienen un estatus ambiguo que puede transformarlos de civiles en combatientes en cualquier momento”.¹⁰

En lo que respecta a la garantía de la seguridad a las ONG humanitarias, se hace muy difícil tanto para la población local como para los funcionarios del gobierno distinguir entre los trabajadores humanitarios y las fuerzas privadas. Las EMSP no solo participan en conflictos en curso, sino también en actividades de reconstrucción posteriores a conflictos, como la reforma del sector de seguridad. Si bien su participación directa en el combate no es tan común como en los primeros años de su intervención en conflictos (por ejemplo, Iraq), sus servicios pueden entrañar

7 See, e.g. *Reinmar Nindler*, ‘Die Grenzen der völkerrechtlichen Regulierung und Regulierbarkeit privater Militärunternehmen (Limits of the Regulation of Private Military) Companies’, in Matthias Kettmann (ed.) *Grenzen im Völkerrecht* (Borders/Limits in/of International Law), (Jan Sramek Verlag 2013) 220.

8 José Luis Gómez del Prado, ‘Privatising security and war’ issue 3 (2011) *Forced Migration Review* 18-20.

9 According to 2010 figures of the US Department of Defense in Afghanistan there are 107,292 hired civilians and 78,000 soldiers.

10 José Luis Gómez del Prado, ‘Privatising security and war’ issue 3 (2011) *Forced Migration Review* 18-20.

una confrontación directa con los combatientes en el devenir de las hostilidades.¹¹

Dada la expansión del fenómeno de las EMSP en los contextos de conflicto y postconflicto en todo el mundo y la extensa variedad de escenarios donde operan, han surgido desafíos prácticos y legales relevantes, en particular en lo concerniente a su implicación en los abusos de los derechos humanos y en la dificultad de responsabilizarlas de tales abusos.¹²

Las operaciones y actividades de las EMSP, junto con las de paramilitares y mercenarios, tienen un impacto cada vez más negativo al causar desplazamientos forzados y otras violaciones de los derechos humanos. Atendiendo a la extensa casuística, los abusos contra los derechos humanos cometidos por las empresas de seguridad privadas pueden ser divididos en tres grandes categorías:¹³

1. En el contexto de la protección de las instalaciones de corporaciones multinacionales. En estos casos se producen violaciones a la privacidad (a través de mediante escuchas telefónicas, la interceptación del correo y otras actividades relacionadas con la inteligencia), supresión de la actividad sindical, hostigamiento de manifestantes y complicidad con las fuerzas del orden locales en detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas;
2. En situaciones de conflicto armado y ocupación, que comprenden principalmente ataques contra la población civil, incluidos casos de ejecuciones sumarias y ejecuciones

extrajudiciales (violación del derecho a la vida), tortura (violación de la prohibición de la tortura), violencia sexual, detención arbitraria y desaparición, y participación en el tráfico de armas, drogas y personas (violación del derecho a la libertad y la seguridad de la persona);

3. Abusos relacionados con la explotación de recursos naturales, incluidas las violaciones del derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho al desarrollo.

Categorización de abusos cometidos por empresas de seguridad privadas contra derechos humanos



Fuente: Elaboración propia

Tomando en consideración a las víctimas de los abusos de los derechos humanos por parte de las EMSP,¹⁴ los académicos han distinguido entre:

11 Chandra Lekha Sriram, Olga Martín-Ortega and Johanna Herman War, *Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (2d Routledge 2014) 72.

12 Ibid. 73. See Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors* (Oxford University Press 2011).

13 Leonard Gaultier et al., *The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights. The Need for a New Approach*, (2001) International Alert <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6041~v~The_Mercenary_Issue_at_the_UN_Commission_on_Human_Rights.pdf> accessed 22 May 2014, 14-15.

14 Jaume Saura, 'Las empresas militares y de seguridad privada ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su actuación en el conflicto iraquí' (2010) 19 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 8-12.

- a) violaciones contra la población civil y la propiedad del territorio donde operan las EMSP, incluidas detenciones arbitrarias y asesinatos, tortura y malos tratos y / u otros eventos de uso desproporcionado de fuerza contra personas o bienes; e
- b) infracciones del derecho de sus propios empleados, tales como horas de trabajo excesivas, malas condiciones de trabajo, denegación de asistencia médica y cláusulas contractuales abusivas, entre otras.¹⁵ De hecho, “las condiciones de trabajo de sus empleados tienden a ser peligrosas y poco saludables y, en muchas ocasiones, carecen de medidas de seguridad suficientes, lo que ha significado que en algunos conflictos haya más víctimas entre contratistas privados que en las fuerzas de combate oficiales”¹⁶.

Varios factores facilitan que estas violaciones se cometan con impunidad, entre los que enumeramos los siguientes:

- la ambigüedad del estatuto de las EMSP y su personal, y la falta de un marco claro de responsabilidades

bajo los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,¹⁷

- la falta de regulación integral,
- el bajo nivel de supervisión tanto por el gobierno local como por el gobierno local o territorial,
- las dificultades que enfrentan las víctimas para acceder a los recursos judiciales, debido al hecho de que las jurisdicciones domésticas generalmente están mal equipadas para este tipo de reclamos,¹⁸ y
- la concesión de inmunidad de enjuiciamiento. Ese ha sido el caso en Irak¹⁹ y en Afganistán, donde las EMSP han podido operar con impunidad²⁰. En Colombia también ha habido exenciones similares de enjuiciamiento que benefician a contratistas privados.²¹
- la estructura corporativa de estas organizaciones, que les permite adoptar diferentes nombres, disolverse y cambiar de marca con suma facilidad, así

15 Facts and data are documented on the basis of official reports of the United Nations organs. See Resolution A/HRC/7/7 9 January 2008.

16 Chandra Lekha Sriram, Olga Martin-Ortega and Johanna Herman War, *Conflict and Human Rights*, Theory and Practice (2d Routledge 2014) 74

17 See Lindsey Cameron ‘Private military companies and their status under International Humanitarian Law’ (2006) vol. 86 no. 863 *International Review of the Red Cross* <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_cameron.pdf> accessed 20 May 2014) 573.

18 On the difficulties arisen from litigation see Cedric Ryngaert ‘Litigating Abuses Committed by Private Military Companies’ (2008) vol. 19 *European Journal of International Law*.

19 For a comprehensive study see Jordi Palou - Loverdos (Dir) and Leticia Armendáriz, the Privatization of Warfare, Violence and Private Military & Security Companies. A factual and legal approach to human rights abuses by PMSC in Iraq < <http://novact.org/wp-content/uploads/2012/09/The-privatization-of-warfare.pdf>> accessed 25 May 2014.

20 In Iraq, by Order 17 issued by the Administrator of the Coalition Provisional Authority (CPA) in June 2004, contractors were immune from prosecution during the three years of the Coalition. The order is available at <http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf>, accessed 30 June 2014.

21 In Colombia any abuses which may be committed by US military personnel and private contractors working under Plan Colombia can be neither investigated nor prosecuted. Following a 2003 agreement between Colombia and the US, the government of Colombia would not be able to submit to the jurisdiction of the International Criminal Court any US armed forces personnel or US private contractors working for transnational private security companies who have committed crimes against humanity.

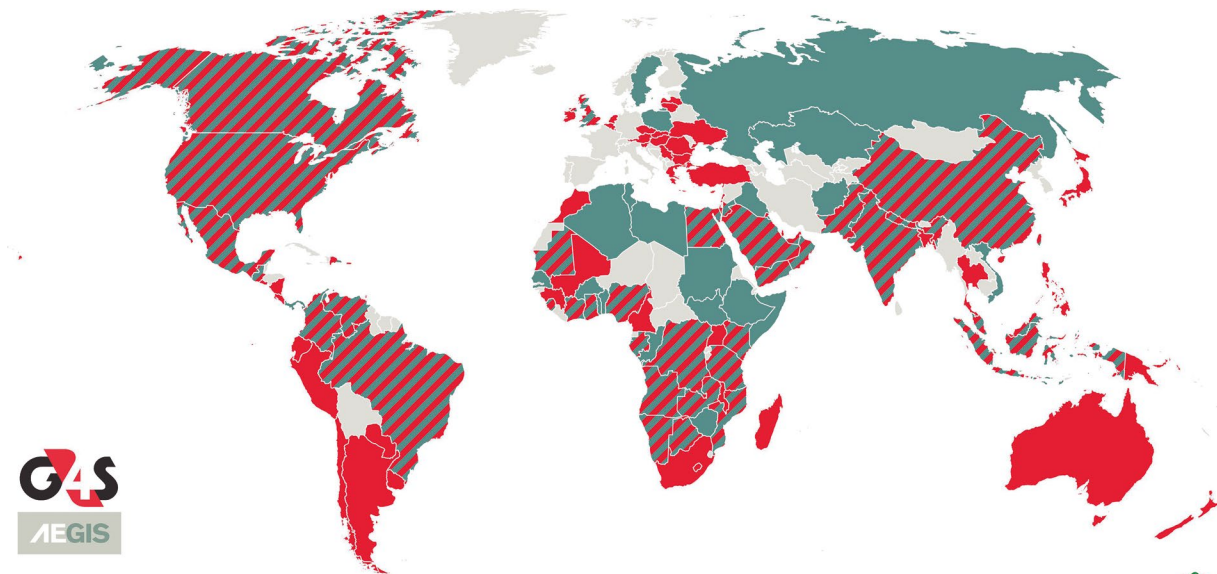
como la movilidad de los empleados entre los grupos de empresa²².

Siguiendo a GÓMEZ DEL PRADO, podemos concluir que “la externalización generalizada en los últimos años de funciones militares y de seguridad a las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y las empresas multinacionales en situaciones de conflicto de baja intensidad, conflictos armados, postconflictos, socorro internacional y operaciones humanitarias constituye un fenómeno de gran importancia”.

Este mercado de contratistas militares está controlado por compañías estadounidenses y británicas. En términos generales, la subsistencia de estas empresas está condicionada al devenir de sus respectivos contextos nacionales, de tal suerte que, siendo sus gobiernos sus principales (si no los únicos) clientes, su actividad económica prácticamente se ha centrado en responder a las necesidades de Londres y Washington.

A continuación, se muestra gráficamente la presencia internacional de dos compañías de seguridad privadas británicas: G4S y Aegis Defense Services, cubriendo la práctica totalidad de países del mundo.

Presencia internacional de G4S y AEGIS



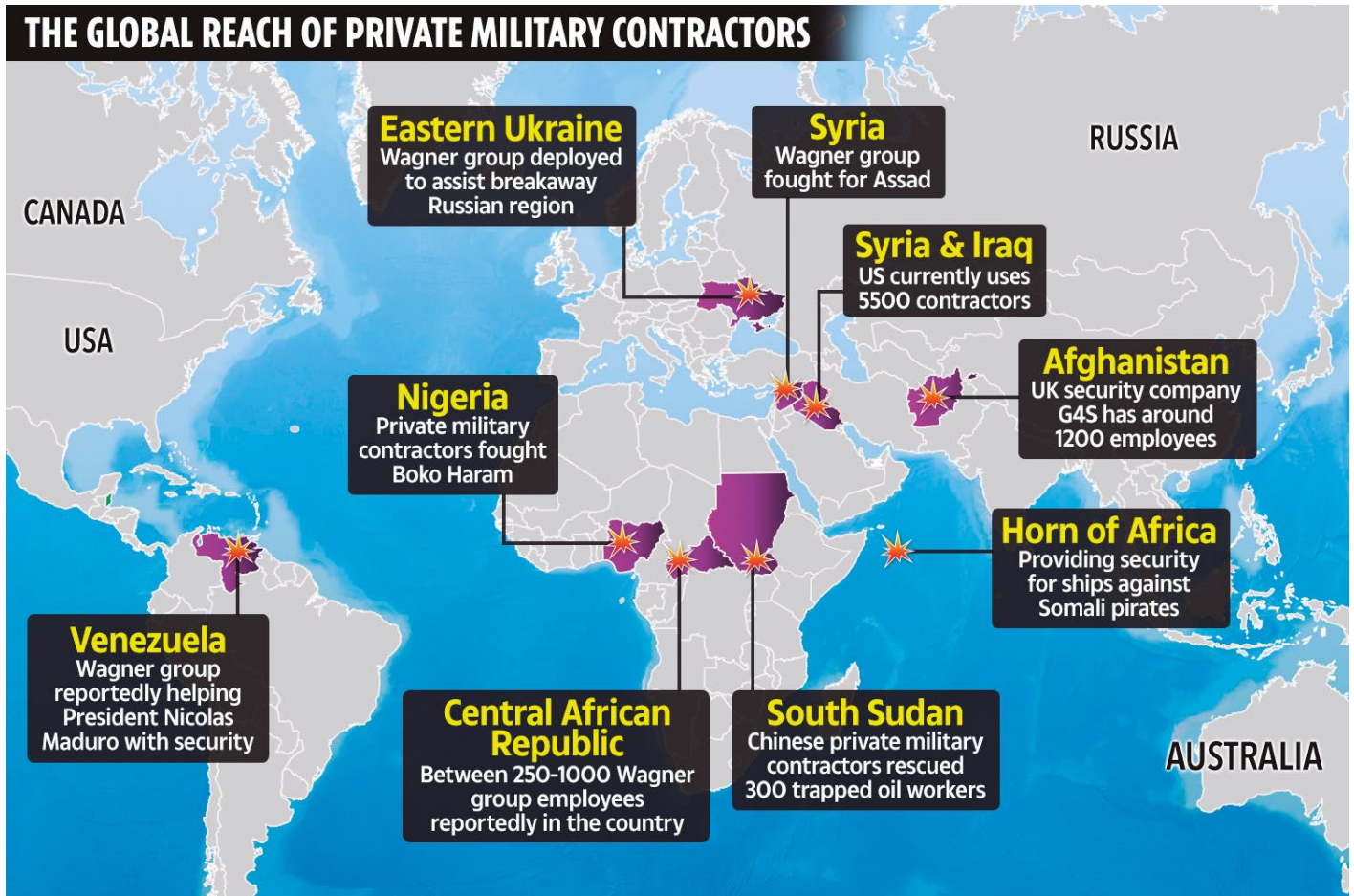
Fuente: g4s.com, aegisworld.com (2017)



Fuente: elordenmundial.com

22 Chandra Lekha Sriram, Olga Martin-Ortega and Johanna Herman, *War, Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (Routledge 2014) 74.

Presencia internacional actual de contratistas militares privados



Fuente: The U.S. Sun, disponible en: <https://www.the-sun.com/news/271118/how-worlds-next-power-could-be-a-private-army-amid-fears-russia-is-about-to-unleash-mercenary-battalions-in-venezuela/>

Un nuevo contratista privado, vinculado al Kremlin, ha irrumpido en el escenario internacional en los últimos años, el llamado grupo Wagner. Según los informes, esta compañía ha estado ayudando a reforzar la seguridad para el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro.

Las razones por las que estos Estados (y la gran mayoría de países desarrollados) contratan este tipo de servicios pueden ser múltiples, si bien podemos destacar las dos siguientes causas comunes que se suelen repetir con independencia del escenario en el que nos encontremos:

- i. En un sistema capitalista basado en la economía de libre mercado como el actual, la contratación de estos servicios supone:
 - Menor coste.
 - Mayor especialización
 - Tecnologías más avanzadas.
 - Rapidez y flexibilidad en las actuaciones
- ii. El coste político del despliegue de fuerzas en el extranjero a través de la contratación de estas compañías es sensiblemente menor a los ojos de la opinión pública. Por ejemplo, no tiene el mismo grado de impacto para un ciudadano la muerte de un contratista que la de un militar uniformado.
- iii. Incremento de número de efectivos en un escenario bélico determinado con carácter inmediato, eludiendo la aprobación de los largos trámites políticos, administrativos y legales que en cada Estado se hayan de seguirse.

Para responder a las preocupaciones generadas por la expansión de las actividades de las EMSP, los dos gobiernos que aglutinan la mayor parte de la industria de la seguridad, Reino Unido y Estados Unidos (70 %), lanzaron con el apoyo de Suiza y la propia industria de seguridad, la Iniciativa suiza basada en la idea de autorregulación. Este enfoque propició la adopción de varios instrumentos no vinculantes (los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos de 2000, el Documento de Montreux de 2008 y el Código de Conducta Internacional de 2010 para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada).

Con una agenda diferente a la mano, debido al impacto de las EMSP en el disfrute de los derechos humanos, las Naciones Unidas establecieron en 2005 el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de

los pueblos a la libre determinación (en adelante, Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios) con el objetivo de redactar un instrumento legalmente vinculante. En 2010, el Grupo de Trabajo propuso el Proyecto de Convención Internacional sobre Regulación, Supervisión y Monitoreo de Empresas Privadas Militares y de Seguridad. El proyecto de convención establece una prohibición específica de subcontratar o contratar funciones inherentes del Estado, como el uso de la fuerza.

Como se ha señalado, estos instrumentos se centran específicamente en las EMSP, pero la esencia del régimen jurídico internacional propuesto reside en las obligaciones existentes que incumben a los Estados (Estados de origen, Estados territoriales, Estados contratantes, etc.) y a los miembros individuales de los EMSP, su principal activo es que ponen todas estas obligaciones en un solo lugar.

El Grupo de Trabajo sobre uso de mercenarios, en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 42º período de sesiones (9 a 27 de septiembre de 2019) plantea una serie de consideraciones clave sobre el contexto de la industria extractiva en que operan las empresas militares y de seguridad privadas. Asimismo, examina los abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos y facilitados con mayor frecuencia por empresas militares y de seguridad privadas contratadas por clientes de la industria extractiva y, finalmente, analiza los factores relacionados con la impunidad de los autores de esos abusos y violaciones y la falta de una reparación efectiva para las víctimas.

En una nota final, se destaca que las iniciativas hacen un esfuerzo para involucrar a los EMSP como tales, alentándolos a firmar e implementar voluntariamente un conjunto de principios relacionados con el respeto del DIH y los derechos humanos e incluso haciéndolo posible, de una manera bastante sin precedentes, para ellos y otras ANS para declarar su adhesión al (proyecto) Convenio sobre EMSP. Las reglas contenidas en los instrumentos relevantes generalmente se incluyen en el

componente de responsabilidad del DIH. Como tal, se concentran en identificar y analizar las consecuencias derivadas de las violaciones de las normas primarias del DIH o los derechos humanos cometidas por miembros de las EMSP u otros actores (Estados, organizaciones internacionales, etc.).²³

4. Empresas transnacionales

Las condiciones previas para los conflictos contemporáneos, como se discutió anteriormente, están inmersas en un contexto global de economía política internacional donde el control de los recursos naturales y la gobernanza liberal son factores que contribuyen al mantenimiento del *statu quo*, contextos en los que las corporaciones transnacionales son actores que operan en zonas plagadas de violencia.

Si bien se le da mucho peso a la falta de poderes legales para regular y responsabilizar a las empresas que operan en todas las jurisdicciones nacionales, la evidencia de la participación de las empresas transnacionales en conflictos violentos se ha producido a partir de diversas fuentes.

Un Panel de Expertos de las Naciones Unidas en 2001 publicó un informe que explícitamente nombró empresas y destacó el papel de las empresas privadas en la continuación del conflicto. Los casos de responsabilidad civil sostenidos al amparo de la Alien Tort Claim Act (ATCA) han arrojado evidencia de la comisión directa (perpetradores), o en calidad de cómplices, por parte de las empresas, de abusos a los derechos humanos en áreas de conflicto. El número de casos para llegar a una conclusión exitosa bajo ATCA ha sido limitado, y los casos que involucran acusaciones de empresas que actúan en colaboración con los Estados en la preparación de violencia

y abusos contra los derechos humanos, han visto en algunos casos que el Estado no es responsable.

UNOCAL, una compañía de petróleo con sede en California, fue cómplice de asesinatos, violaciones y torturas cometidos por militares birmanos durante la construcción de un oleoducto en Myanmar (entonces conocido como Birmania) en un caso tomado por un grupo de aldeanos de la región. contra UNOCAL, TOTAL, una empresa francesa, y el Gobierno birmano en 2004 (véase la descripción del caso en el siguiente epígrafe).

La extracción de recursos naturales que impliquen acuerdos contractuales entre empresas transnacionales y gobiernos locales, particularmente en Estados menos poderosos política y económicamente, puede dar lugar e incluso prolongar al conflicto, a través de acciones directas o indirectas, con las fuerzas estatales, fuerzas privadas y/u otros grupos armados no estatales involucrados en el mismo. Algunos ejemplos los encontramos en Nigeria y en República Democrática del Congo (RDC):

- » Las atrocidades infligidas al pueblo Ogoni en Nigeria en su desplazamiento de sus países de origen tradicionales y el asesinato de personas que trataban de ejercer su derecho a la libertad de expresión, se remontan a las acciones de la policía gubernamental y las fuerzas militares, con la participación de la compañía petrolera transnacional Royal Dutch Shell, siendo los Países Bajos el país de origen de la corporación.
- » La extracción de coltán en RDC ha provocado conflictos de alta intensidad lo largo de todo el país. La demanda del mineral, utilizado en tecnología móvil, alcanzó su punto máximo en el año 2000,

23 Cedric Ryngaert and Math Noortmann (eds) *Human Security and International Law: The Challenge of Non-State Actors* (Intersentia 2013) 47-48.

con consecuencias nefastas para la población (2 millones de muertes estimadas). Se descubrió que el coltán, comercializado en el mercado libre en ese momento (en lugar del mercado de metales), era la mayor fuente de financiamiento del conflicto armado en el área durante ese año. Ese mismo año también se produjo un pico de demanda del tantalio (extraído de Coltán), con motivo del lanzamiento de la PlayStation 2²⁴ y nuevos diseños de teléfonos móviles y PCs.

El Consejo de Seguridad de la ONU encargó estudios del movimiento a través de la cadena de suministro, involucrando a países vecinos, incluyendo Ruanda, comerciantes externos, a empresas procesadoras en Alemania, Kazajstán y EE. UU. Y finalmente llegando a los mercados abiertos a través de China, Europa y EE. UU. La idea de que el consumidor final podría ser de alguna manera cómplice en la muerte de aproximadamente 5 millones de personas en la región entre 2000 y 2010, ha ayudado a la campaña de certificación y seguimiento de la cadena de suministro. El seguimiento de las cadenas de suministro a productos sin conflicto involucra a corporaciones transnacionales, gobiernos y organismos como la OCDE y es una de las iniciativas emergentes que intentan controlar la aparición de conflictos y violencia asociados con la extracción de recursos naturales y la participación asociada de empresas transnacionales.

Un conjunto de pruebas relacionadas con la conducta de algunas corporaciones transnacionales europeas ha indicado

el papel desempeñado por ciertas empresas en violaciones de derechos humanos en América del Sur, que implican el uso de incidentes de asesinatos y desapariciones forzadas de empresas de seguridad privada. Las prácticas a nivel institucional europeo se han cuestionado en relación con el Banco Europeo de Inversiones y los fondos de pensiones de inversión con sede en Europa, en las prácticas de inversión y accionistas vinculadas a corporaciones transnacionales como Goldcorp acusado de ser cómplice en violaciones de los derechos humanos en Guatemala. En una escala mayor en términos de contribuir a múltiples factores de inestabilidad social, asignación injusta u otras fuentes de privación relativa como posibles fuentes de conflicto, discutido en las secciones II, y las tendencias crecientes de desplazamiento forzado de personas, con cifras asombrosas (100 millones durante la década de 1990) relacionados con proyectos de infraestructura a gran escala, las políticas de comercio internacional, la inversión y el desarrollo de la Unión Europea y las instituciones internacionales como el Banco de la Palabra, la Organización Mundial del Comercio y otros, así como la comunidad de Estados, deben cumplir con los deberes confirmados en tratados de derechos humanos y se ha indicado la necesidad de establecer un marco legal que imponga responsabilidad social y ambiental a las corporaciones transnacionales. Dado el reconocido papel desestabilizador que las corporaciones transnacionales pueden desempeñar en áreas de conflicto, incluidos los enlaces a la financiación e incluso aprovecharse de los enlaces a la demanda global de recursos que generan conflictos locales, la demanda de responsabilidad de las corporaciones es alta.

24 El éxito de la PlayStation 2 (consola con más de 150 millones de unidades vendidas) fue tan abrumador como inesperado, con serios problemas de abastecimiento en su fabricación. El lanzamiento original se retrasó hasta la primavera del 2000 por escasez de condensadores para su placa base, fabricados con tantalio importado de Tailandia, Brasil y Australia.

5. Casos de estudio

El caso BP y la empresa de seguridad Defence Systems Limited (DSL)

- **Sobre BP**

En junio de 1997, el programa de televisión británico “World In Action” revelaba que la multinacional British Petroleum (BP) empleaba a una firma mercenaria británica (Defence Systems Limited, o DSL) para proveer de entrenamiento y armas a soldados del ejército colombiano. Un documento del 97 encontrado en el sitio Web del “Center for Defense Information”, y titulado “BP’s secret soldiers”, reproduce entrevistas del programa con personas implicadas en los incidentes, dando detalles precisos sobre los acuerdos entre BP, el ejército colombiano y Defence Systems Colombia, filial colombiana de DSL. Según esta fuente, BP habría primero empleado a 3000 soldados del ejército colombiano, con base en Yopal, capital de Casa-nare; y, en el 92, habría empleado a DSL para reforzar esa unidad armada. Un ex- empleado de DSC confirmaba, en una de las entrevistas, que BP proveía realmente de un entrenamiento mortífero a la policía colombiana a través de DSC, y que los mercenarios incluso llevaban uniformes de la policía colombiana para no llamar la atención; “Este entrenamiento mortífero ha convertido centenas de policías oficialmente estacionados en las plataformas en soldados (..) antiguerrillas”, concluye el documento. Phil Mead, Presidente Asociado de BP Colombia, acabó por confirmar al periodista de World In Action que los empleados de DSC proveían efectivamente de entrenamiento y consejos al ejército colombiano; sin embargo, se negó a confirmar que los “mercenarios” llevaban armas y uniformes y que participaban en las operaciones.

- **Resumen del caso**

Un artículo del New York Times también revelaba, en agosto del 97, que BP y sus socios habrían firmado un acuerdo trienal de 60 millones de dólares con el Ministerio de Defensa colombiano para que el ejército asegurara protección a sus instalaciones; más de 600 soldados, entrenados por DSL habrían entonces tenido que controlar la construcción del oleoducto Orensa hacia la costa caribeña. Según un informe de 1997 pedido por el gobierno colombiano, BP habría incluso colaborado con soldados locales involucrados en violaciones de derechos humanos, proveyéndoles de informaciones sobre los militantes anti-petróleo- que luego fueron detenidos o secuestrados. Por lo visto, BP había denegado esas cifras, diciendo que eran exageradas; pero no negó haber hecho desembolsos al Ministerio de Defensa Colombiano. En octubre del 98, surgieron nuevas alegaciones según cuales Defense Systems Colombia (DSC), filial de la compañía DSL, así como Silver Shadow, una compañía israelí privada de seguridad, habían provisto de armas e informaciones al ejército colombiano sobre los oponentes a la multinacional cuando operaban para BP; BP negó esas declaraciones, pero cesó al encargado de la seguridad cuando empezó a investigar sobre el tema. Al día siguiente, el ELN atacó el oleoducto de Orensa, matando a 60 civiles e hiriendo a docenas más.

- **Análisis**

En noviembre del 98, una carta del Relator especial de la ONU al gobierno colombiano atestiguaba que había recibido informaciones fiables sobre el tema, confirmando que BP había contratado a mercenarios para proteger sus instalaciones frente a los múltiples ataques del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y que había firmado acuerdos con el ejército colombiano. Añadía que las fuerzas proporcionadas o entrenadas por Defence Systems Colombia eran fuertemente susceptibles de haber cometido violaciones de derechos humanos. Un mes después, el gobierno colombiano contestó que BP había efectivamente contratado de forma legal a DSC, y que las firmas petroleras cooperaban con el Ministerio de Defensa; pero se negó a confirmar las violaciones de derechos humanos. Según el Informe 99 de Human Rights Watch, DSC se había negado a colaborar con la investigación del gobierno colombiano sobre el tema.

Estados Unidos de América v. Paul A. Slough, et al. (Caso Blackwater)

- **Sobre Blackwater**

Blackwater Worldwide, una compañía fundada por Erik Price y con sede en Carolina del Norte, proporcionó una lista de productos y servicios en rápida expansión al gobierno de los EE. UU., entre otros clientes. La compañía comenzó brindando capacitación a oficiales militares, policías y civiles en su sede en los Estados Unidos. Cuando los Estados Unidos invadieron Irak en 2003, Blackwater se posicionó para proporcionar personal de seguridad al Departamento de Estado de los Estados Unidos y otras agencias estadounidenses que operan en Irak.

- **Resumen del caso**

En septiembre de 2007, 14 civiles iraquíes fueron asesinados y 20 heridos por empleados de Blackwater. Estos empleados declararon que los actos se llevaron a cabo en defensa propia, pero fueron acusados de homicidio involuntario. Alegaron que hicieron esas declaraciones bajo presión (ya que se les amenazó con ser despedidos si no lo hacían). Según la ley de los EE. UU., estas declaraciones están "obligadas" y, por lo tanto, no pueden utilizarse en procesos penales. Cuando las declaraciones aparecieron en la prensa, tanto el equipo de la fiscalía como los testigos fueron influenciados por ellos. Por lo tanto, dictaminó el Tribunal que los derechos de los acusados habían sido violados inexcusablemente. Desestimó los cargos contra los acusados. El Tribunal de Apelaciones no estuvo de acuerdo y declaró que el Tribunal de Distrito debería haber sido más específico cuando calificó la evidencia contra los acusados como "contaminada". Sostuvo que las declaraciones de los testigos deberían haber sido sometidas a un examen parte por parte para determinar qué partes estaban contaminadas. Estas declaraciones no deberían haber sido "desechadas" por completo, según el Tribunal de Apelaciones.

- **Análisis y decisión del Tribunal²⁵**

El Tribunal de Apelaciones sostuvo que al analizar si la evidencia, tanto la evidencia física como las declaraciones de los testigos ante el gran jurado acusador habían sido "contaminadas", el Tribunal de Distrito cometió una "cantidad de errores sistémicos basados en un análisis legal erróneo". En primer lugar, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito no debería haber "agrupado" las declaraciones de los testigos y no debería haberlas excluido en su totalidad cuando, como máximo, solo una parte del contenido estaba contaminada. En segundo lugar, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito erró al no realizar un análisis de fuente independiente adecuado. No pudo distinguir entre las fuentes que estaban "contaminadas" y las que no. En tercer lugar, sostuvo que se había aplicado un estándar legal incorrecto cuando el Tribunal excluyó el diario y el testimonio de un testigo, porque los informes noticiosos, basados en las declaraciones obligatorias, eran una causa, solo una, para escribir su diario. Por último, el Tribunal sostuvo que el Tribunal de Distrito no debería haber agrupado las acusaciones al considerar que todas las acusaciones estaban contaminadas.

El Tribunal concluyó que, en prisión preventiva, el Tribunal debería determinar, en cuanto a cada acusado, qué evidencia, si alguna, estaba contaminada.

Fuente: Centro de Derechos Constitucionales, "Hoja informativa: Armas de fuego para alquilar en Irak, Los casos contra Blackwater", <http://ccr-justice.org/files/CCR_Blackwater_Factsheet_Sept_09_0.pdf> consultado el 30 de junio de 2014; International Crimes Database, 'United States of America v. Paul A. Slough, et al.', [Http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/897/Slough-et-al/](http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/897/Slough-et-al/)

Otras dos compañías estadounidenses, CACI International Inc. y Titan Corp., estuvieron involucradas en los abusos de detenidos iraquíes en la prisión de Abu Ghraib, donde proporcionaron servicios de interrogatorio y traducción. Un grupo de 250 iraquíes demandó a ambas compañías en los

Estados Unidos en virtud de la ATCA por tortura y actos ilegales. Sin embargo, las reclamaciones en el caso Saleh v. Titan, fueron desestimadas. La Corte Suprema de los Estados Unidos rechazó una apelación en 2011, poniendo fin efectivamente al caso.²⁶

Doe v. Unocal (Caso Unocal)

- **Antecedentes**

A principios de la década de 1990, dos compañías petroleras occidentales, Unocal y Total, se asociaron con el brutal régimen militar birmano para construir el gasoducto Yadana. El régimen creó un corredor de tuberías altamente militarizado en el que reprimió violentamente la disidencia, obligó a la gente local a construir infraestructura de tuberías y cargadores para el ejército, obligó a aldeas enteras a reubicarse y cometió tortura, violación y ejecución sumaria.

- **Resumen del caso²⁷**

Un grupo de residentes de Myanmar entabló una demanda contra Unocal en un tribunal federal de Estados Unidos en 1996. Los demandantes alegaron haber sufrido abusos contra los derechos humanos, como trabajos forzados, asesinatos, violaciones y torturas a manos del ejército de Myanmar durante la construcción de un gasoducto, y que Unocal fue cómplice de estos abusos. Unocal y el gobierno militar de Myanmar estaban en un consorcio para la construcción del oleoducto. Las partes llegaron a un acuerdo extrajudicial en el que Unocal acordó compensar a los demandantes y proporcionar fondos para programas en Myanmar para mejorar las condiciones de vida y proteger los derechos de las personas de la región del oleoducto (. Este acuerdo fue aceptado por el tribunal y el caso se cerró el 13 de abril de 2005.

- **Análisis y decisión del Tribunal**

En una decisión histórica, un tribunal de distrito federal de Estados Unidos en Los Ángeles acordó admitir a trámite la demanda contra Unocal. El tribunal concluyó que las corporaciones y sus funcionarios ejecutivos pueden ser legalmente responsables bajo el Estatuto de la ATCA por violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en países extranjeros, y que los tribunales de los Estados Unidos tienen la autoridad para juzgar tales reclamaciones.

Tres meses antes de ir a juicio, Unocal acordó compensar a los demandantes en un acuerdo histórico que puso fin a la demanda en los tribunales estatales y federales.

Este caso ha sido considerado como el primero que ha conseguido declarar una empresa responsable por violación indirecta de los Derechos Humanos. Esta responsabilidad indirecta hace referencia al papel de las empresas transnacionales en el apoyo, estímulo y beneficio que obtienen de los abusos cometidos por socios de empresas conjuntas, proveedores u otros grupos con quienes mantienen un negocio.

26 Chandra Lekha Sriram, Olga Martín-Ortega and Johanna Herman, *War, Conflict and Human Rights, Theory and Practice* (Routledge 2014) 73-74.

27 Para más información, véase Chambers, Rachel “The Unocal Settlement: Implications for the Developing Law on Corporate Complicity in Human Rights Abuses” disponible en https://docs.escri-net.org/usr_doc/Chambers.pdf

6. Bibliografía y documentos

- BALLENTINE K. and NITZSCHKE DIE FRIEDENS-WARTE, H. (2004). “Business and Armed Conflict: An Assessment of Issues and Options”, Vol. 79, No. 1/2, Schwerpunktthema: Unternehmensverantwortung in Konflikten, pp. 35-56 Published by: Berliner Wissenschafts-Verlag. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23773715>
- CANO LINARES, M^a. A. (2008) “El derecho internacional humanitario frente al uso de la fuerza como actividad empresarial ¿el fin de un monopolio?”, en Anuario español de derecho internacional, ISSN 0212-0747, N^o 24, 2008, págs. 47-77. Disponible en: <https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/viewFile/28347/23931>
- ICRC (2006). Business and International Humanitarian Law: An Introduction to the Rights and Obligations of Business Enterprises under International Humanitarian Law Disponible en inglés: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0882.pdf y en español: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0882.pdf
- MANGAS MARTÍN, A. (1999). Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario. Ediciones Universidad de Salamanca. 1999. Salamanca. España
- REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Empresas, violencia y conflictos armados. Revista internacional de la Cruz Roja. Septiembre de 2012, n.º 887 de la versión original. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/es/revistas/irrc-no-887-empresas-violencia-y-conflictos-armados>

Guías y enlaces webs.

- Código de conducta: herramienta para la autorregulación de empresas militares y de seguridad privadas. Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OP15_Rosemann.pdf
- INTERNATIONAL ALERT (2018). Human rights due diligence in conflict-affected settings: Guidance for extractives companies. Disponible en: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Economy_HumanRightsDueDiligenceGuidance_EN_2018.pdf
- Network on Business, Conflict and Human Rights. Disponible en: <https://www.networkbchr.org/>
- Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ihrb.org/pdf/eu-sector-guidance/EC-Guides/O&G/EC-Guide_O&G.pdf
- Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos. Disponible en: <https://www.voluntaryprinciples.org/>. El texto en español disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/f623ce_140f17e29c644887bb5c4b5ffb627e92.pdf
- Rule of Law in Armed Conflicts (RULAC): <http://www.rulac.org/>
- Security and human rights hub. Disponible en: <http://www.securityhumanrightshub.org>

SOMO (2014). Multinationals and Conflict. International Principles and Guidelines for Corporate Responsibility in Conflict-affected Areas. Disponible en: <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2014/12/Multinationals-and-Conflict-1.pdf>

The Montreux Document (ES). Sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados. Disponible en: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/es/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-completo_es.pdf

The Montreux Document Forum. Disponible en: <https://www.mdforum.ch/>

Tema 4

Módulo 2

Sección V:

Mujeres en los conflictos armados

Autoras:

Magdalena Martín Martínez

Universidad de Málaga

Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	283
2. La protección de las mujeres en el Derecho Internacional Humanitario.....	283
3. Las mujeres como víctimas de los conflictos armados y la violencia sexual	285
4. Las mujeres como combatientes	286
5. Las mujeres en la construcción de la paz	287
6. Las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz	288
7. Bibliografía.....	291

1. Introducción

Antes de la Primera Guerra Mundial, fueron pocas las mujeres que participaron directamente en las guerras y, por lo tanto, hasta entonces no se sintió la necesidad de otorgarles una protección jurídica especial. A partir de 1929, la mujer goza de protección especial en virtud del Derecho internacional humanitario. Durante la Segunda Guerra Mundial, las mujeres participaron más activamente en las hostilidades. Además, hubo muchas más víctimas civiles que en el conflicto anterior, de las cuales muchas fueron mujeres. En la actualidad, las mujeres participan en los conflictos armados tomando distintos roles.

El papel de la mujer en los conflictos armados debe analizarse desde diversos puntos de vista. Por un lado, las mujeres son víctimas de los conflictos armados como población civil. En este sentido, debido a que la población civil está compuesta por un mayor número de mujeres, éstas constituyen un alto porcentaje de las víctimas. Por otro lado, las mujeres han participado activamente en las zonas de guerra, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, tanto como parte de las fuerzas armadas de los Estados como de las milicias o grupos insurgentes. Asimismo, las mujeres han tenido un rol esencial en los procesos de construcción de paz. En especial, desde la segunda mitad del siglo XX, ha habido una multitud de movimientos de carácter asociativo y no gubernamental formados por mujeres en favor de la paz. Finalmente, la introducción de un enfoque de género en las situaciones de conflicto y postconflicto se ha producido a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. Estas resoluciones ponen el foco de atención en el género como un asunto prioritario en los procesos de paz, si bien sólo inciden en ciertos aspectos sin llegar a incorporar una visión holística e integral del género. El año 2020 marcará el

vigésimo aniversario de la adopción el 31 de octubre de 2000 de la histórica Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. En los siguientes epígrafes, desarrollaremos la protección especial ofrecida por el Derecho internacional, así como los distintos papeles que las mujeres toman o han tomado en las situaciones de conflicto y postconflicto.

2. La protección de las mujeres en el Derecho Internacional Humanitario

Como apuntábamos en el Tema 2, los Convenios de Ginebra (1949) junto con los Protocolos Adicionales (1977) dedican artículos específicos a la protección de las mujeres. En concreto, existen 42 disposiciones que se refieren a las mujeres, entre las cuales 22 de ellas se encuentran en el IV Convenio de Ginebra sobre la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.

Disposiciones referidas a mujeres en el IV Convenio de Ginebra (1949)

Artículo	Grupo protegido	Protección otorgada
3 Común	Mujeres	Tratadas con humanidad sin distinción de sexo
14	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Inclusión dentro de los grupos de personas "vulnerables"
16	Mujeres encintas	Protección y respeto "particular"
17	Parturientas	Prioridad de evacuación
18	Parturientas	Protección de hospitales donde se encuentran
20	Parturientas	Protección personal de hospital encargado de las parturientas
21	Parturientas	Transportes: traslado prioritario

Artículo	Grupo protegido	Protección otorgada
22	Mujeres encintas/ Parturientas	No atacar aeronaves donde sean trasladadas
23	Mujeres encintas/ Parturientas	Libre paso de medicamentos, víveres y ropa
27	Mujeres	Protegidas contra la violación y otros atentados a su “honor” y a su “pudor”
38	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Derechos de las personas no repatriadas: trato preferente
50	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Medidas preferenciales: hijos/filiación
76	Mujeres	Detenidas: locales separados/ vigilancia por mujeres
85	Mujeres	Detenidas: locales separados/ vigilancia por mujeres
89	Mujeres encintas/ lactantes	Detenidas: suplemento alimenticio
91	Parturientas	Detenidas: derecho a asistencia médica
97	Mujeres	Detenidas: registro sólo por otra mujer
98	Mujeres encintas	Detenidas: derecho a recibir subsidios de la potencia de origen (si corresponde)
119	Mujeres	Castigos disciplinarios en consideración al sexo
124	Mujeres	Castigos disciplinarios en locales separados
127	Parturientas	Seguridad en las condiciones de los traslados
132	Mujeres encintas Madres de hijos menores de 7 años	Hacer lo posible por concertar liberación y repatriación

Fuente: C. Jiménez Sánchez, *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Atenea, Universidad de Málaga, 2015, pp. 30-31.

Como apuntan Durham y O’Byrne, de las 42 disposiciones específicamente relacionadas con la mujer, casi la mitad se refiere a las mujeres exclusivamente en su papel de embarazadas o de madres que amamantan (2010, p. 5). En este sentido, desde postulados feministas se han criticado algunos aspectos del DIH relacionados con la protección de la mujer, indicando, por un lado, que algunas disposiciones perpetúan estereotipos de género y, por otro, que se utilizan conceptos y valores arcaicos. De acuerdo con Jiménez Sánchez, “[...] La mujer aparece en el DIH catalogada dentro de dos grupos, por un lado, el de ‘mujeres y niños’ y, por otro, el de ‘personas especialmente vulnerables’” (2015, p. 38). Este cuerpo normativo parece concebir a la mujer exclusivamente ligada a una situación de vulnerabilidad. De acuerdo con la autora, sería necesario incorporar un enfoque de género que estableciera “un sistema de protección de la mujer en cuanto a las necesidades específicas dada su posición muy desventajosa en la sociedad del pre-conflicto, y no en una debilidad inherente a su condición femenina” (2015, p. 38).

Por otro lado, algunos autores han puesto de manifiesto la existencia de un lenguaje obsoleto en los Convenios de Ginebra, aunque argumentan que estas disposiciones se han de leer teniendo en cuenta las ideas y conceptos que prevalecían en los años 40. Por ejemplo, el artículo 27 del IV Convenio de Ginebra afirma que “Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su *honor*”. Si bien, el lenguaje utilizado para tipificar los crímenes que involucran violencia sexual durante los conflictos armados se ha actualizado con el tiempo. Esto podemos constatarlo en el texto de los Protocolos adicionales de 1977 que ya no incluye el término “honor” y en la codificación de las prohibiciones de la violencia sexual en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que ya no se centra exclusivamente en la mujer ni utiliza otros términos con connotaciones valorativas.

Además de las disposiciones específicas señaladas, existen textos denominados de “derecho blando”, entre las que se incluyen las directrices y resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ayudan a reforzar la protección de las mujeres en situaciones de conflicto armado y sirven para complementar las disposiciones jurídicas existentes en el ámbito del DIH.

3. Las mujeres como víctimas de los conflictos armados y la violencia sexual

Al igual que el resto de la población civil, las mujeres son víctimas de los conflictos armados. Sin embargo, además de su condición de miembros de la población civil, las mujeres y las niñas son uno de los colectivos más afectados por los efectos adversos provocados por las guerras. En particular, existe la denominada “violencia basada en el género” que se da en todas las fases del conflicto armado, incluyendo la etapa prebélica y la etapa del posconflicto. En primer lugar, se producen atentados directos contra su libertad sexual, entre ellos, violaciones, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, terminación forzada del embarazo, esterilización forzada, mutilación sexual, humillación sexual y muchos otros actos ilícitos cometidos durante los conflictos armados. En segundo lugar, existen otro tipo de abusos o consecuencias que tienen un impacto específico de género, ya sea directa o indirectamente, como las dificultades en el acceso a la salud y a la educación. Finalmente, hay otros efectos derivados de la violencia basada en el género que se dan en la etapa del posconflicto, como pueden ser, la discriminación de las madres de hijos producto de violaciones o la dificultad para contraer matrimonio.

Tras largos años de silencio sobre esta cuestión, las últimas décadas han presenciado un alto nivel de activismo, investigaciones y documentos que describen numerosos casos de violaciones y abusos sexuales, así como otros actos ilícitos producidos en situaciones de conflicto armado. En particular, el genocidio de Ruanda y los conflictos armados que asolaron la región de los Balcanes pusieron el foco de atención en la violencia sexual como arma de guerra, convirtiendo este tema en una cuestión de interés público. No obstante, esta mayor preocupación pública no siempre se ha traducido en respuestas que hayan significado una mayor protección para las mujeres supervivientes. En la actualidad, los casos más graves de violencia sexual se han producido en los conflictos armados en la República Democrática del Congo y en Siria.

La violencia sexual es un arma de guerra mediante la que se persiguen varios objetivos. En primer lugar, tiene una dimensión individual: la del sometimiento de la víctima mediante el terror que provocan los abusos sexuales. Por otro lado, la violencia sexual tiene una dimensión colectiva, puesto que mediante su utilización se pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es víctima de ésta.

Uno de los avances respecto a la regulación de la violencia sexual ha sido la tipificación de la violación y de otros crímenes sexuales cometidos durante los conflictos armados como crímenes de guerra, genocidio o crímenes de lesa humanidad. En primer lugar, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) incluye la violación como un crimen de lesa humanidad en el artículo 5. Posteriormente, en 1994, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) incorpora la violación como crimen de lesa humanidad, crimen de guerra y violación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra.

La jurisprudencia de ambos tribunales constituyó las bases para la inclusión de la perspectiva de género en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ECPI). La inclusión

del término “género” en el Estatuto supuso una serie de arduas discusiones entre las diversas representaciones que se reunieron en Roma. Finalmente, la definición de género en el artículo 7 (3) afirma que: “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término ‘género’ se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, el contexto de la sociedad. El término ‘género’ no tendrá más acepción que la que antecede”. Éste constituye el mandato de género sobre el cual se construye un nuevo paradigma de justicia internacional. El ECPI incluye los crímenes de violencia sexual entre los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, en los artículos 7 y 8.

Crímenes de violencia sexual en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Artículo 7 - Crímenes de lesa humanidad:

f) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable [...].

Artículo 8 - Crímenes de guerra:

[2]- Para los efectos del Estatuto se entiende por crímenes de guerra:

(xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, [...] esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra [...].

Fuente: Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998.

En cuanto al crimen de genocidio, la violencia sexual no se incluyó de manera expresa en el artículo 6. Sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que tal conducta puede considerarse como constitutiva de genocidio. De este modo, varios acuerdos han dado lugar a la inclusión de la siguiente nota en el apartado 6 (b) ECPI: “Esta conducta puede incluir, actos de tortura, violaciones, violencia sexual o

tratos inhumanos o degradantes, pero no está necesariamente limitado a ellos”.

Por su parte, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha creado la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos en su resolución 1888 (2009). La Representante Especial promueve políticas sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, y dirige la red de acción de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos. Asimismo, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos es un instrumento a disposición de la Oficina del Representante Especial para ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos y, en particular, abordar la cuestión de la impunidad y la rendición de cuentas.

4. Las mujeres como combatientes

Actualmente, las mujeres están participando activamente en muchos conflictos armados en el mundo entero y, a lo largo de la historia, han desempeñado un papel en las guerras, tanto en grupos armados regulares como irregulares. A pesar de su visión arcaica del papel y el valor de las mujeres como personas exclusivamente “vulnerables”, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales contienen varias disposiciones que se ocupan de las mujeres en su papel de combatientes.

En primer lugar, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales reiteran el requisito de que las disposiciones de DIH se apliquen “sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo”. En relación con las protecciones específicas para las mujeres como prisioneras de guerra, se exige que las mujeres cuenten con instalaciones sanitarias y dormitorios separados, incluso si se encuentran bajo castigo por causas disciplinarias o penales (artículos 25, 29, 97 y 108 III Convenio de Ginebra).

Además, al asignar trabajos, se debe contemplar el sexo del prisionero y los castigos que se apliquen a las mujeres no deben ser más severos que los aplicados a los hombres (artículos 49 y 88 III Convenio de Ginebra). Sin embargo, a diferencia de las mujeres civiles internadas, las mujeres prisioneras de guerra no tienen el derecho específico de ser registradas exclusivamente por mujeres.

En cuanto a las mujeres detenidas como prisioneros de guerra, el artículo 14 del III Convenio de Ginebra establece la obligación de que las mujeres “se beneficiarán de un trato tan favorable como el que reciban los hombres”. En el artículo 16 se confirma esta obligación afirmando que: “Habida cuenta de las disposiciones del presente Convenio relativas a la graduación, así como al sexo [...] todos los prisioneros deberán ser tratados de la misma manera por la Potencia detenedora”.

5. Las mujeres en la construcción de la paz

Los amplios debates sobre la contribución de las mujeres a la resolución de los conflictos y la consolidación de la paz encontraron una respuesta institucional en la célebre Resolución 1325, de 31 de octubre de 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Se ha insinuado que los acuerdos expresados en dicha resolución, así como en sus epílogos, pueden convertirse en el factor más importante para el adelanto de la mujer en aquellos países que están saliendo de una situación de guerra. En ella, justamente, se aboga por incrementar la participación activa de la mujer en los procesos de paz oficiales, tanto en el marco de la prevención como en la resolución de los conflictos armados y en la construcción de la paz. De la misma forma, se exhorta a incorporar un componente de género en las operaciones de paz, para lo que se requerirá

ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad

El Consejo de Seguridad ha aprobado varias resoluciones relativas a las Mujeres, la Paz y la Seguridad, entre las que cabe citar las siguientes:

- La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que fue aprobada por unanimidad en el año 2000. Dicha resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.
- En 2008, la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se convirtió en la primera resolución en la que se reconocía la violencia sexual como táctica de guerra, ya sea cuando se utiliza de forma sistemática para lograr fines militares o políticos o cuando se recurre a ella de manera oportunista por motivos culturales o escudándose en la impunidad. La resolución identifica la violencia sexual como amenaza para la paz y la seguridad internacionales que necesita una respuesta desde el punto de vista de la seguridad. Además, reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.
- La resolución 1888 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en 2009, refuerza la resolución 1820 instaurando un liderazgo, la aportación de conocimientos especializados y la mejora de la coordinación entre las/os diferentes interesadas/os implicadas/os en la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto.

- Por su parte, **la resolución 1889 (2009)** hace hincapié en la necesidad de fortalecer la implementación y el seguimiento de la resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.
- **La resolución 1960 del Consejo de Seguridad**, adoptada en 2010, proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. La resolución exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual. Además, dispone la recogida estratégica, coordinada y oportuna de información y su presentación al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.
- **La resolución 2106 del Consejo de Seguridad de la ONU**, adoptada en 2013, agrega mayores detalles sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores sobre este tema, reitera que todos los actores, incluyendo no sólo el Consejo de Seguridad y las partes en los conflictos armados, pero todos los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes.

Fuente: United Nations Women, “Consejo de Seguridad” en <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/major-resolutions/security-council>

Para que la contribución de la mujer a los procesos de construcción de paz pueda considerarse una contribución real y efectiva, hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales. En primer lugar, no sólo basta con que exista una participación equilibrada entre hombres y mujeres en las delegaciones que componen las mesas de negociación, es preciso que los temas de género formen parte de todas las políticas de manera transversal y no sólo aparezcan de forma marginal o secundaria. Y, en

segundo lugar, como apunta Jiménez Sánchez, “la importancia de que las mujeres tomen parte activa en los procesos de resolución de conflictos armados no estriba únicamente en su inclusión en las estrategias de construcción de la paz, sino también a su futura inclusión en los asuntos políticos del país y en su igualdad jurídica con respecto a los hombres” (2015, p. 140).

En el estudio presentado por la Fundación Nuffielden y la Universidad de Cambridge, se analizaron 585 acuerdos de paz celebrados entre el 1 de enero de 1990 y el 1 de mayo de 2000 y se concluyó que sólo un 16 % de los mismos contenían referencias a las mujeres. Asimismo, tras casi veinte años desde la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, las mujeres siguen apareciendo infrarrepresentadas en los procesos de construcción de paz.

6. Las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz

Además de analizar el papel que juegan las mujeres en las negociaciones de paz, es preciso examinar cuál es el lugar que ocupan en aquellas acciones institucionalizadas tendentes a instaurar, mantener o consolidar la paz en aquellos territorios en conflicto, esto es, en las llamadas operaciones de paz u operaciones de mantenimiento de la paz. Como venimos indicando, la resolución 1325 y las posteriores resoluciones en la materia instaron a incorporar un componente de género en las operaciones de paz, lo cual requería ampliar la aportación de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Esto es lo que se conoce como “gender mainstreaming” en las operaciones de mantenimiento de la paz. El concepto de “gender mainstreaming” se introdujo por primera vez en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Nairobi

en 1985. Se estableció como una estrategia de integración de la perspectiva de género a través de la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing en 1995, y posteriormente adoptada como una herramienta para promover la igualdad de género en todos los niveles. En 1998, el Consejo de Europa definió el “gender mainstreaming” como “la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de modo que los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas incorporen una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas”.

En particular, el aumento de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz es esencial para:

- a) empoderar a las mujeres en la comunidad de acogida;
- b) abordar las necesidades específicas de las excombatientes durante el proceso de desmovilización y reintegración en la vida civil;
- c) ayudar a que la fuerza de mantenimiento de la paz sea accesible para las mujeres de la comunidad;
- d) entrevistar a sobrevivientes de violencia de género;
- e) entrenar y asesorar a las cadetes femeninas en academias policiales y militares;
- f) interactuar con mujeres en sociedades donde las mujeres tienen prohibido hablar con los hombres.

La presencia de mujeres en los contingentes de mantenimiento de la paz también puede:

- a) ayudar a reducir conflictos y confrontaciones;
- b) mejorar el acceso y el apoyo a las mujeres locales;
- c) proporcionar modelos a seguir para las mujeres en la comunidad;

- d) proporcionar una mayor sensación de seguridad a las poblaciones locales, incluidas las mujeres y los niños;
- e) ampliar el conjunto de habilidades disponibles dentro de una misión de mantenimiento de la paz.

En este sentido, el encargado de operaciones de paz de la ONU, Jean-Pierre Lacroix, aseguró recientemente que “Una misión de paz con mujeres es más eficaz” (*El país*, 21 octubre 2019). A continuación, se analizan los datos de participación de las mujeres en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en los últimos años.

Participación de mujeres en el personal militar de las operaciones de paz de las Naciones Unidas desde 2008 a 2017

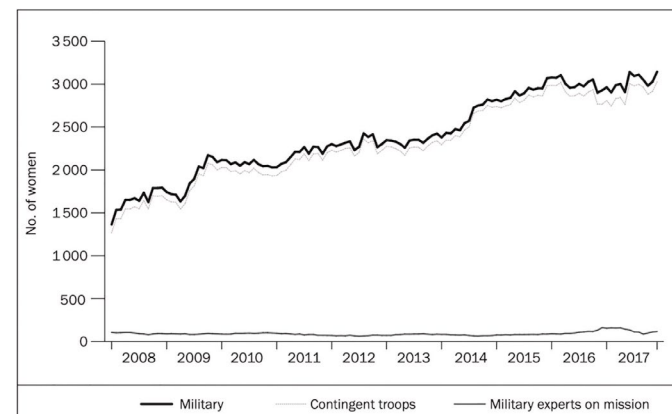


Figure 2.1. Number of women in the military personnel of UN peace operations, 2008–17

Fuente: SIPRI Multilateral Peace Operations Database, junio de 2018.

De acuerdo con los datos analizados por el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), si bien ha habido un aumento en el número de mujeres en el personal militar de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU desde 2008, la proporción de personal militar femenino sigue

siendo muy baja en las misiones desplegadas recientemente. Éste ha sido el caso de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), que reemplazó a las fuerzas de la Unión Africana (UA) en julio de 2013 y septiembre 2014, respectivamente. Estas misiones incorporaron miles de tropas regionales en sus componentes militares, de los cuales muy pocos eran mujeres. Además, la proporción de personal militar femenino a menudo estaba por debajo del promedio en las operaciones de paz más grandes de la ONU. En diciembre de 2017, las mujeres representaban el 3,7 % del personal militar en la Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), el 3,5 % en la Operación Híbrida de la UA/ ONU en Darfur (UNAMID), el 3,6 % en la Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS), 2,8 % en MINUSCA y 2,4 % en MINUSMA. En conjunto, estas cinco operaciones desplegaron 62 655 militares, de los

cuales el 3,2 % eran mujeres. En comparación, las restantes operaciones de paz de la ONU que estaban activas en ese momento estaban desplegando 18 944 militares, de los cuales el 5,9 % eran mujeres.

Con respecto a las Misiones y Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, el número total de personal militar femenino varió de 120 a 250 entre 2013 y 2017 y la proporción aumentó de 5,3 a 8,4 %. Las mujeres parecen estar mejor representadas en las operaciones navales de la PCSD (entre el 5,4 y el 9,7 %), luego en las misiones de entrenamiento militar no ejecutivo (entre el 1,3 y el 7,2 %), y finalmente en las operaciones militares ejecutivas (entre 3,2 y 5,6 %). Es difícil discernir una tendencia general hacia una mayor participación de las mujeres en las misiones y operaciones militares de la PCSD a nivel agregado, aunque esto se debe principalmente a que la proporción de personal militar femenino en las operaciones navales de la PCSD disminuyó en 2016 y 2017. En todo caso, los datos disponibles sugieren una tendencia positiva para las operaciones ejecutivas y las misiones no ejecutivas.

7. Bibliografía

- BELL, CHRISTINE., O'ROURKE, CATHERINE, “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, nº 4, 2010, pp. 941-980.
- DÍEZ PERALTA, EVA. “Los derechos de la mujer en el Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional* Vol. 63, Nº 2, 2011.
- DURHAM, HELEN., O'BYRNE, KATIE. “El diálogo de la diferencia: el derecho internacional humanitario y las perspectivas de género”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 877, marzo de 2010.
- GIFRA DURALL, JÚLIA. “Una perspectiva de género en las operaciones de paz” en ESPUNY TOMÁS, MARÍA JESÚS, *La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Reflexiones históricas y realidades jurídicas para un debate necesario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2010.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, CAROLINA. *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Atenea, Universidad de Málaga 2015.
- KRILL, FRANÇOIS. “La protección de la mujer en el Derecho Internacional Humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre de 1985.
- LINDSEY, CHARLOTTE. “Las mujeres y la guerra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 839, septiembre de 2000.
- LIROLA DELGADO, ISABEL., MARTÍN MARTÍNEZ, MAGDALENA. *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016.
- Secretario General de Naciones Unidas, *Report of the UN Secretary-General on conflict-related sexual violence*, 29 de marzo de 2019, S/2019/280.
- SMIT, TIMO., TIDBLAD-LUNDHOLM, KAJSA., *Trends in Women's Participation in UN, EU and OSCE Peace Operations*, SIPRI, Policy Paper 47, octubre de 2018.
- VILLELLAS ARIÑO, M. “La violencia sexual como arma de guerra”, *Quaderns de Construcció de Pau, Escola de Cultura de Pau (ECP)*, septiembre de 2010.

Tema 4

Módulo 2

Sección VI:

Medios de comunicación y conflictos armados

Coordinación material docente: Libia Arenal

Autor: Miguel Vázquez Liñán

Universidad de Sevilla

Índice

1. Perspectivas en torno al concepto de propaganda.....	297
2. Algunas reglas y técnicas	302
2.1. La clasificación del Instituto para el Análisis de la propaganda	303
2.2. Reglas fundamentales de la propaganda, según Domenach.....	304
3. La propaganda de Guerra	306
4. “La guerra es la paz”. El uso propagandístico del discurso humanitario	309
5. Bibliografía.....	313

1. Perspectivas en torno al concepto de propaganda

Con Alejandro Pizarroso (1993), comenzaremos diciendo que la propaganda es un proceso comunicativo que incluye información y persuasión, y tiene como objetivo esencial la difusión de ideas. Desde este punto de vista, se trataría de “un proceso de persuasión porque, en efecto, implica la creación, reforzamiento o modificación de la respuesta; pero también es un proceso de información sobre todo en lo que se refiere al control del flujo de la misma” (p. 27).

Aun siendo conscientes de la dificultad, si no de la imposibilidad, de aprehender en una definición un proceso complejo y multidimensional como el que aquí intentamos describir, nos será de utilidad exponer algunas de las aproximaciones de mayor predicamento entre los estudiosos del tema. Quizás sea la definición de Violet Edwards la que más se acerque al punto de vista desde el que aquí nos acercamos al estudio de la historia de la propaganda:

“Expresión de una opinión o una acción por individuos o grupos, deliberadamente orientada a influir opiniones o acciones de otros individuos o grupos para unos fines predeterminados” (Edwards, citado en Pizarroso, 1993: 28).

Influir deliberadamente con unos fines predeterminados: es la clave del proceso. Creemos necesario, para delimitar el campo de estudio, incluir el concepto de intencionalidad en la definición de propaganda. Edwards lo hace; no así Oliver Thomson (1999), que propone eliminar lo “deliberado” y lo “sistemático” de la descripción del proceso, que quedaría como sigue: “uso de técnicas de comunicación de todo tipo, por parte de un grupo de personas, para conseguir cambios en las actitudes o comportamientos de otro grupo” (p.5).

Thomson señala que son muchos los ejemplos, a lo largo de la historia, en los que la difusión de ideas políticas y religiosas se han llevado a cabo con poca o ninguna premeditación o plan concebido. Y está en lo cierto. También Pizarroso (1993) hace hincapié en la necesaria multidiscipliniedad del estudio de la propaganda y añade que su historia “no debería referirse sólo a lo que es manifiestamente tal, sino a todo el complejo sistema de comunicación humana en una sociedad donde cada mensaje (escrito, hablado, simbólico, etc.) puede jugar una función propagandística independientemente, algunas veces, de que al ser producido hubiera o no una intencionalidad definida en ese sentido” (p.25).

No siempre es fácil conocer la intención del emisor de un mensaje en el momento en que decidió su difusión, sobre todo cuando hablamos de tiempos lejanos de los que conservamos pocas fuentes; si mantenemos como criterio la intencionalidad, es indudable que este problema surgirá a menudo. Pero tampoco parece solucionar estas cuestiones la posición de ver toda comunicación como propagandística, con lo que el objeto de estudio se antojaría inabarcable. En cualquier caso, parece razonable diferenciar entre mensajes que deliberadamente han sido creados y difundidos con objetivos propagandísticos y aquellos otros de los que se ha hecho un uso propagandístico *a posteriori*, como tantas veces ha ocurrido con la apropiación política de, por ejemplo, determinadas obras literarias e incluso de la memoria de sus autores.

Es también terreno común en las definiciones del término propaganda la referencia al objetivo de “cambiar actitudes y comportamientos” del receptor; “convencer” es otro concepto que gravita sobre la mayoría de dichas definiciones, muchas de ellas deudoras de los estudios que sobre este proceso comunicativo se llevaron a cabo, principalmente en Estados Unidos, durante el período de entreguerras.

La citada definición de Violet Edwards, por ejemplo, fue publicada en 1938, en el marco del trabajo que desarrollase en

esos años el Instituto para el Análisis de la Propaganda, creado, en 1937 con el objetivo de “educar” al público estadounidense en la naturaleza de la propaganda política. La Primera Guerra Mundial marca, sin duda, el estudio de la propaganda; Jesús Timoteo (2005) se refiere al efecto que produjo en la sociedad norteamericana el conocimiento (tras el conflicto) de que habían sido manipulados por sus gobiernos para cambiar su visión sobre la guerra en Europa: “cuando los soldados vuelven del frente en Europa y contrastan lo que ellos han vivido con lo que sus gobiernos contaron se produce un sentimiento generalizado de rechazo” (p.163).

Durante la guerra se utilizaron todas las fórmulas conocidas para influir en las actitudes y las opiniones de los ciudadanos, para ganarse sus “corazones y sus mentes”. Había llegado el momento de plantearse el estudio sistemático y “científico” de la propaganda. Eso sí, el término comienza a no ser políticamente correcto y a cargarse de unas connotaciones negativas que llegan hasta nuestros días y han dado lugar a numerosos eufemismos para evitar el término “propaganda”. Interesa, en estos años, encontrar un método fiable para la persuasión de masas y, sobre todo, calcular (medir) sus efectos en el público. El reto era complicado y no se conseguirá, pero el período de entreguerras nos deja nombres como Walter Lippmann, Harold Lasswell o Edward Bernays, cuyas teorías son tan discutibles como grande su influencia hasta hoy.

Lippmann había trabajado, durante la Primera Guerra Mundial, como especialista del gobierno norteamericano en inteligencia militar. Escribió editoriales para *The New Republic* apoyando la entrada de EE. UU. en la guerra, interrogó a prisioneros y redactó panfletos propagandísticos para la retaguardia. En 1922, recoge sus impresiones en *La Opinión Pública*, texto ya clásico en el que Lippmann (2003) se muestra tajante: “podemos tener la certeza de que, en el ámbito de la vida social, lo que se denomina adaptación de los individuos al entorno tiene lugar por medio de ficciones” (p.33).

En esta línea, el autor se pregunta: “¿qué es la propaganda, más que el esfuerzo por alterar la imagen ante la que los individuos reaccionan, con el fin de reemplazar un modelo social por otro?” (p.40). Lippmann sienta las bases de una visión recurrente de la propaganda como forma de “construcción del consenso” (*manufacturing consent*), que nos ayuda a simplificar una realidad compleja e inabarcable para el ciudadano medio, pero también a interpretarla desde la perspectiva del poder, siempre tendente a la integración del receptor en un determinado orden establecido. Este proceso de simplificación e interpretación requiere la manipulación simbólica. Lasswell incidiría en este punto, definiendo propaganda como “la dirección de las actitudes colectivas a través de la manipulación de los símbolos significativos” (Lasswell, citado en Thomson, 1999: 2).

Bernays (1928) pondría también nombre (*engineering of consent*) a este punto de vista. Para este familiar de Sigmund Freud, “somos gobernados, nuestras mentes moldeadas, nuestros gustos formados y nuestras ideas sugeridas en gran parte, por personas de las que nunca hemos oído hablar” (p.9). Él había participado en ese “gobierno en la sombra” durante la guerra, como miembro de la Comisión Creel. Sabía, por lo tanto, de lo que hablaba y, tras dejar claro que la influencia de esos especialistas en propaganda llegaba a todos los rincones de la vida del ciudadano, defendía su utilidad. Bernays titula *Organizando el caos* el primer capítulo de su obra *Propaganda*; y esta es, desde su visión del problema, la función de la misma: el “gobierno de propagandistas”, cuya función es la de filtrar e interpretar la compleja realidad, aparece como necesario.

“Hemos acordado voluntariamente dejar en manos de un gobierno invisible la criba de datos y la jerarquización de los asuntos más destacados, de forma que nuestro campo de elección sea reducido a proporciones prácticas” (p.11).

En la sociedad democrática (Bernays se refiere a la norteamericana de su época), la propaganda es sistemática, inevitable, y ha venido para quedarse. En una sociedad que vota y consume en masa, las minorías han encontrado la forma de influir sobre las mayorías. Bernays define la propaganda moderna como “un coherente y duradero esfuerzo para crear o modelar hechos, con el objetivo de influir en las relaciones del público hacia una iniciativa, idea o grupo” (p.25).

Mucho más tarde, en 1988, Noam Chomsky y Edward S. Herman retoman la línea de Lippmann y Bernays en su obra *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. Pero las conclusiones son diferentes: lo que para Bernays era un acuerdo “voluntario”, por el cual el ciudadano cedía a ese gobierno en la sombra una parte de su libertad de elección por motivos prácticos, se convierte, con Chomsky y Herman, en un sistema (impuesto) de propaganda sistemática que pretende integrar al ciudadano medio en las estructuras institucionales propias de la democracia estadounidense. La función de los medios en esta empresa es central:

“Los medios de comunicación de masas actúan como sistema de transmisión de mensajes y símbolos para el ciudadano medio. Su función es la de divertir, entretener e informar, así como inculcar a los individuos los valores, creencias y códigos de comportamiento que les harán integrarse en las estructuras institucionales de la sociedad. En un mundo en el que la riqueza está concentrada y en el que existen grandes conflictos de intereses de clase, el cumplimiento de tal papel requiere una propaganda sistemática” (Chomsky y Herman, 2003:21).

La democracia se convierte así, en “virtual”, y la propaganda en el elemento central de esa virtualidad. Una vez más, estamos ante el tema de la realidad y la ficción (lo aparente). Ya en el prefacio, los autores hacen constar su opinión de que los medios de comunicación en EE. UU. sirven para movilizar el apoyo a favor

de los intereses que dominan la actividad estatal y de las grandes empresas privadas. Es decir, la libertad de expresión está ahí, es constitucional... pero hay truco; tal y como está estructurado el sistema, es difícil que las opiniones disidentes, aquellas que ponen en duda los elementos estructurales del sistema, lleguen a los grandes medios en *prime time*. Una vez más, las apariencias:

“Pero incluso cuando la controversia de las elites acerca de cuestiones tácticas está en pleno apogeo, quedan excluidas de los medios de comunicación las opiniones que ponen en cuestión las premisas fundamentales o sugieren que los modos de ejercicio del poder del Estado al uso están basados en factores sistémicos” (Chomsky y Herman, 2003:15).

Se puede, por lo tanto, discutir la táctica, pero nunca la estrategia. La estructura, así las cosas, permanece. El tema es recurrente y, como ya hemos apuntado, viene de lejos. En 1864, Maurice Joly publicaba, en Bruselas el ensayo que lleva por título *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Se trata de una interesante reflexión, escrita en forma de diálogos, en la que Joly pone en boca del estadista florentino toda una colección de argumentos que pretendían demostrar con qué facilidad se pueden utilizar los instrumentos políticos democráticos, para transformar (a la democracia) en un régimen despótico. Ante un desesperado Montesquieu, que no ha perdido la fe en la separación de poderes y en la imposibilidad de que un régimen representativo degenera en dictadura, Maquiavelo va desmontando los logros de la separación de poderes, partiendo de la siguiente base:

“En todos los tiempos, los pueblos al igual que los hombres, se han contentado con palabras. Casi invariablemente les basta con las apariencias, no piden nada más. Es posible entonces crear instituciones ficticias que responden a un lenguaje y a ideas igualmente ficticias” (Joly, 2002:141).

Maquiavelo se refiere a un nuevo tipo de despotismo, con nuevos procedimientos: conseguir transmitir la imagen de la existencia de libertades, sin que las haya realmente; de pluralismo, sin que éste exista; de democracia, en suma, bajo el despotismo. El Maquiavelo de Joly lo tiene claro: nada de esto es posible sin propaganda; es imprescindible tener a la opinión pública del lado del gobierno, y esto implica el control de la prensa; pero, de nuevo, la máxima es controlar sin perder la apariencia de libertad de expresión.

Nos hemos referido a la recuperación “revisitada”, por parte de Chomsky y Hermann, de las tesis de Lippman y Bernays. Charles U. Larson (1992) también vuelve a Bernays para retomar la idea de la utilidad de la propaganda para el receptor, cuya participación en el proceso persuasivo resulta vital. Refiriéndose a la persuasión, que define como “un proceso que cambia actitudes, creencias, opiniones o conductas” (p.9), Larson hace hincapié, como decimos, en la necesidad de la colaboración del receptor. Para este autor, toda persuasión tiene un componente de “autopersuasión”. El proceso sólo tendría éxito, por lo tanto, si se da la colaboración emisorreceptor. Sólo somos persuadidos, según esta visión deudora de Bernays, si participamos en el proceso: “seré persuasivo siempre que me veas como alguien que comparte un territorio común –de valores, objetivos, intereses y experiencias contigo” (p.11). Siguiendo con esta argumentación, la persuasión es necesaria para la vida en la sociedad de consumo. Nos ayuda a elegir por quién votar, ante la “imposibilidad” de conocer con detalle todas las propuestas, a decidirnos por una u otra marca sin tener que testarlas todas para formarnos nuestro propio criterio, o a escoger una determinada universidad en la que cursar nuestros estudios ante la dificultad de probar todas las posibilidades antes de elegir. Evidentemente, la diferencia de enfoque es crucial. Si vemos la simplificación de la complejidad como una oportunidad, como algo útil para la vida diaria, transmitiremos una historia de la propaganda muy

diferente a la que resultaría de la visión de dicha simplificación como una imposición del sistema social en el que vivimos.

Tradicionalmente se ha dado especial relevancia al estudio de la propaganda en relación al Estado. De hecho, y a pesar de que no podamos limitar el análisis a su utilización por parte de los Estados, es cierto que ambos conceptos son difíciles de desvincular. El Estado Moderno es, entre otras cosas, una construcción propagandística. Pizarroso (1993) considera a Maquiavelo (1469-1527) “el primer teórico de la propaganda política de la Edad Moderna” (p.83). En *El Príncipe*, el florentino se ocupa de la imagen que de sí mismo y de su Estado debe transmitir el gobernante. La finalidad del príncipe (la única verdaderamente importante) es conservar el poder del Estado; y es a ese fin al que hay que consagrar los medios disponibles. Rara vez encontraremos a un gobernante perfecto por lo que, y siempre según Maquiavelo, este deberá, al menos, “parecerlo”. Sobre todo, orientará sus esfuerzos a simular fortaleza, hacerse respetar e incluso temer si fuera necesario. Y para “parecer” hay que comunicar y llegar a la población. En el siglo XVI ya existían muchos medios para conseguirlo. Más adelante, Luis XIV (1638-1715) se convertirá en el representante máximo del absolutismo europeo, dedicando grandes recursos a la glorificación de su propia imagen (“El Rey Sol”) a través del arte, la música, la arquitectura y, desde luego, la prensa. Para Robert Holman (citado en Thomson, 1999), Napoleón “fue el primero en usar sistemáticamente la maquinaria del gobierno para controlar la opinión pública, caracterizándose por una completa falta de escrúpulos en esta labor” (p. 220). El emperador francés se hizo con el control absoluto de la prensa, reescribió la historia de Francia enfatizando la decadencia de los Borbones, intervino fuertemente en el sistema educativo y, en general, puso bajo su control todos los medios de comunicación y cultura del imperio francés.

Los totalitarismos del siglo XX darían un paso más en esta dirección. De hecho, solemos identificar el totalitarismo en

comunicación con el control absoluto, por parte del Estado, de los medios de comunicación y cultura. La organización centralizada y piramidal de la única línea (normalmente identificada con la del partido, también único) propagandística permisible, así como la represión de la disensión, es territorio común a la hora de definir el totalitarismo. Esta otra forma de propaganda total, opuesta a la visión de Edelstein y entendida como método de conquista y mantenimiento del poder, pretende llegar a todas las parcelas de la vida del ciudadano con el objetivo de cambiar globalmente su cosmovisión e, incluso, en muchos casos, convertirlo en un “hombre nuevo”, participe de una nueva sociedad.

Son muchos los ejemplos que el siglo XX nos ha dejado de este *modus operandi*. Comencemos con la URSS: la Enciclopedia Soviética, en su versión de 1959, define propaganda como la “difusión y explicación de puntos de vista, ideas o nociones”. Esta escueta aproximación nos remite a una nueva entrada de la Enciclopedia: “propaganda de partido”. El hecho es coherente con la idea de totalitarismo descrita más arriba; la propaganda de partido es “la” propaganda. Veamos que nos dice al respecto el *Diccionario de la edificación de partido*:

“La propaganda de partido es un importante medio para la formación de una cosmovisión científica, de convicciones ideológicas y conciencia comunista, en base al marxismoleninismo como sistema integral y coherente de principios filosóficos, económicos y sociopolíticos. Todo su contenido tiene como función ayudar a los trabajadores a comprender en profundidad las leyes objetivas, la marcha y las perspectivas del desarrollo social; a orientarse en las cuestiones políticas, en los acontecimientos que tienen lugar tanto en su propio país como en el ámbito internacional; a ser

creadores conscientes de su propia vida, luchadores firmes y convencidos por la realización de los ideales comunistas (...) Es una potente arma del partido en la lucha por la transformación de la sociedad según los principios comunistas” (Shvets, 1987: 251-252).

La transformación de la sociedad, tomando como base la interpretación soviética del marxismo: éste es el objetivo, al menos *a priori*, de la propaganda soviética. El cambio de cosmovisión del nuevo hombre soviético sólo puede llegar a través del marxismoleninismo. El criterio teórico que debe separar aquello que ha de ser convertido en propaganda de lo que no, es la utilidad para la consecución del ideal comunista. Lo que no aporte en esa dirección, es descartado, marginado, o perseguido. Propaganda es, en este contexto, un concepto de clase: hay una “propaganda burguesa” (que manipula a las masas a través de los medios de comunicación y defiende los intereses del capital) y una “propaganda comunista”, que queda así definida por la Enciclopedia Soviética, en la edición publicada entre los años 1969 y 1978:

“La propaganda comunista es un sistema de actividad espiritual fundamentado científicamente y elaborado por el partido comunista. En el proceso de la propaganda bajo la dirección del partido comunista se lleva a cabo la difusión de la ideología y la política marxistaleninista con el objetivo de la formación, educación y organización de las masas”.

Antes de convertirse en propaganda destinada al mantenimiento del poder, Lenin la había concebido como revolucionaria. La propaganda no debía quedarse en la explicación de los antagonismos sociales y la opresión de los obreros, sino que “es necesario hacer agitación con motivo de cada manifestación concreta de esa opresión” (Lenin¹:57). La educación política de

1 El volumen consultado de la obra de Lenin titulada *¿Qué hacer?*, de la Editorial Progreso de Moscú, no presenta ningún dato sobre su fecha de edición. No obstante, se indica que es una traducción del tomo 5 de la 4ª edición en ruso de las obras completas de Lenin, preparada por el Instituto de Marxismo Leninismo adjunto al CC del PCUS.

las masas tenía que completarse con la denuncia constante de la autocracia zarista y la movilización en su contra. En este sentido, Lenin se apoyó en alguna ocasión en la muy citada distinción entre agitación y propaganda hecha por Plejánov: “El propagandista inculca muchas ideas a una sola persona o a un pequeño número de personas, mientras que el agitador inculca una sola idea o un pequeño número de ideas, pero, en cambio, las inculca a toda una masa de personas” (Lenin: p.66). Agitación y propaganda forman parte de un todo que está en el centro del sistema soviético: sin propaganda no hay sistema; la planificación de la misma, al menos en teoría, debe ser minuciosa. Los departamentos de *AgitProp* estarán presentes a todos los niveles; desde el ministerio a la fábrica, pasando por la escuela y la Universidad.

Domenach (1986) hace un interesante comentario sobre los efectos de otro de los totalitarismos del siglo XX: el régimen nazi. El análisis, demasiado influenciado quizás por el conductismo, concluye:

“Y fue así, en efecto, tocando sucesivamente los dos polos de la vida nerviosa –el terror y la exaltación cómo los nazis terminaron por disponer del sistema nervioso de las grandes masas, tanto en Alemania como fuera de ella” (pp.45-46).

La propaganda está también en el corazón del régimen nazi: sistemática, centralizada y fuertemente jerarquizada, la imagen de unidad ante el líder supremo (“un pueblo, un imperio, un líder”) será una constante en los años que se prolongó el Tercer Reich. Hitler definía, en *MeinKampf*, los objetivos de la propaganda:

“La función de la propaganda es atraer seguidores; la de la organización es conseguir miembros. El seguidor del movimiento es aquel que comparte sus objetivos; el miembro es aquel que lucha por ellos” (Hitler, citado en Cull, Culbert y Welch, 2003: 319).

La propaganda nazi está dirigida a las masas y el criterio para que un mensaje sea difundido es su credibilidad,

independientemente de si es verdadero o falso. La repetición constante y orquestada de dichos mensajes, así como su simplificación, son máximas centrales de la propaganda que pondría en marcha Goebbels y coherentes con el concepto que el propio Hitler tenía de su público:

“La receptividad de la gran masa es muy limitada y su inteligencia poca, pero su poder para olvidar es enorme. En consecuencia, toda propaganda efectiva debe estar limitada a unos pocos puntos e insistir machaconamente en esos eslóganes hasta que el último miembro del público entienda lo que quieres que entienda a través de tu eslogan” (Hitler, citado en Cull, Culbert y Welch, 2003: 319).

2. Algunas reglas y técnicas

Ya en el siglo V antes de Cristo, los sofistas se dedicaban al lucrativo arte de convencer y seducir a través de la palabra. Eran maestros de retórica; enseñaban a argumentar, introduciendo un relativismo escéptico que, además de provocar la airada respuesta de filósofos como Platón, añadía a la discusión “la convicción metódica de que *toda* tesis es discutible y, por tanto, de que no hay dogma” (Hottos, 1999:18).

Aristóteles (2002) define la retórica como “la facultad de considerar en cada paso lo que puede ser convincente” (p.52) en la argumentación. La disciplina se ocupa de los argumentos usados para la demostración, “pues nos convencemos más cuando suponemos que algo está demostrado” (p.49), siendo la demostración retórica un *entinema*, es decir, una forma de razonamiento cuyas premisas son simplemente probables. Más allá de las formas de razonamiento, Aristóteles da gran importancia al estudio psicológico del receptor, a cuyas características habrá que adaptar el mensaje si se quiere convencer. Para conseguir

persuadir, el emisor debe resultar prestigioso a su auditorio, conseguir del mismo que llegue a un estado de ánimo favorable (debe “ganarse al público”) y, por supuesto, estructurar adecuadamente y presentar artísticamente el discurso para que sea lo más efectivo (persuasivo) posible. No cabe duda de que ya en la obra del estagirita podemos encontrar la preocupación, no sólo por el concepto y la teoría, sino también por la praxis de la retórica. Aristóteles dedica buena parte de *La Retórica* a describir las diferentes “técnicas” que pueden ser usadas para persuadir a un determinado auditorio. Y este interés es una constante a lo largo de la historia que puede ser fácilmente identificado en la obra de Cicerón, los textos medievales destinados al *Ars Predicandi* y que se convertirá en estratégico durante el siglo XX.

2.1. La clasificación del Instituto para el Análisis de la propaganda

Ya nos hemos referido al impacto que tuvo la Primera Guerra Mundial en el estudio de la propaganda, que pasará a ser analizada de forma continua y sistemática por instituciones como el ya citado Instituto para el Análisis de la Propaganda (IAP). El IAP tenía como principal misión la instrucción del pueblo norteamericano en la detección de la propaganda, con el objetivo de que no volviese a caer en las trampas de épocas anteriores. Para ello, desarrolló una intensa labor educativa a través de diferentes cursos orientados a las escuelas secundarias y centros de educación superior, publicación de guías de estudio y de su boletín mensual, *Propaganda Analysis*, que desmenuzaba cada mes una campaña de propaganda. También del IAP salió uno de los trabajos más citados desde entonces por los estudiosos de la propaganda: se trata de *The Fine Art of Propaganda*, publicado en 1939, y donde se intentaba, siguiendo la línea descrita, poner

en guardia a los ciudadanos que, sin quizás ser conscientes de ello, estaban siendo sometidos a continuos ataques propagandísticos:

“[Los ciudadanos] deben ser capaces de distinguir si es propaganda en consonancia con sus propios intereses y los intereses de nuestra civilización, o si se trata de propaganda que pretende distorsionar nuestros puntos de vista y amenazar con socavar nuestra civilización”².

Como se puede deducir, la pretensión del IAP, más que detectar y alertar a la población sobre los mensajes propagandísticos en general, parece ser la de aislar los mensajes de “contrapropaganda”, es decir, aquellos que no coinciden con el estilo de vida americano o han sido producidos para modificarlo o combatirlo.

El texto incluye el llamado “ABC del análisis de la propaganda”, redactado en forma de guía rápida de preguntas que debemos hacernos para detectar y analizar la propaganda. El ABC incluye siete puntos fundamentales, que incluyen la recomendación de dudar sobre nuestras opiniones, preguntándonos sobre el origen de las mismas, así como la de estar alerta ante palabras de difícil definición, cuya polisemia puede ser utilizada para convencer a diferentes públicos en distintos contextos. Este ABC, según el IAP, debería sernos útil para prevenir los siete “recursos” (*devices*) más usados por los propagandistas, a saber:

- *Name Calling*: se trata de calificar ofensivamente, usando “etiquetas” que relacionan a una persona o idea con un símbolo negativo. Muy usado para arruinar reputaciones, suele implicar el uso de términos de gran carga emocional (“comunista”, durante la Guerra Fría, por ejemplo). De esta forma, el propagandista pretende que se rechace a esa persona o idea, basándose en el símbolo, en vez de atender a evidencias.

2 La cita ha sido obtenida del resumen [en línea] de *The Fine Art of Propaganda*, editado en su versión original por Alfred McClung Lee & Elizabeth Briant Lee, y editado en 1939 por Harcourt, Brace and Company, New York. Dicho resumen está disponible en: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=715&paper=1145> [ref. de 29-10-2005].

– *Glittering generalities*: sería el positivo del recurso anterior. Con él se busca la aprobación del receptor de una determinada idea a través de la creación de imágenes emocionales positivas. Es frecuente el uso de términos que tienen diferentes significados para distintos colectivos y, por lo tanto, pueden usarse en diversos contextos (por ejemplo, “democracia”, “ciencia”, “salud”, “Bien”, etc.). El receptor debe asumir que el emisor piensa, como él, en la importancia de dichos conceptos.

– *Transfer*: consiste en el intento de transferir el prestigio, la autoridad o el respeto que algo nos merece a la idea, proyecto, etc. que el propagandista defiende. Se trata de que los sentimientos favorables que despierta un símbolo se asocien con lo que se desea promover (por ejemplo, en determinados contextos, con el uso de la cruz, el propagandista transfiere el prestigio o la “santidad” del cristianismo a su programa político).

– *Testimonial*: habitualmente, consiste en que una persona admirada u odiada diga que una determinada idea (o programa, producto, persona) es buena o mala. En su forma positiva, se pretendería aumentar la credibilidad del mensaje mediante una fuente “autorizada” para el público al que se dirige (un ejemplo sería la cada vez más habitual presencia de famosos en los mítines políticos).

– *Plain Folks*: muy usado en las campañas electorales, se utiliza para mostrar al candidato como “un hombre sencillo”. La devoción que repentinamente sienten dichos candidatos por los niños durante la campaña tiene que ver con este recurso. En la campaña presidencial de 2004 en EE. UU., Kerry apareció antes las cámaras comiendo en restaurantes de comida rápida... “como hace todo el mundo”.

– *Card Stacking*: se trata de “preparar el terreno” para que el mensaje propagado cale en un determinado público. Organizar argumentos y evidencias de modo que sirvan a los objetivos propios tomando en consideración, por ejemplo, una parte de la “historia” y obviando el resto.

– *Band Wagon*: Se apela al temor de ser diferente a los demás y quedar marginado de algo valioso. Podría resumirse en la máxima: “haz como los demás; si todos lo están haciendo, deberías sumarte”.

Resulta evidente que el esfuerzo de síntesis realizado por el IAP estaba destinado a la difusión masiva y, por lo tanto, conllevaba un importante esfuerzo de simplificación (ya en sí una forma de propaganda, como veremos más adelante). Este intento de “alfabetizar”, en lo que al análisis de la propaganda se refiere, hace que no podamos darle, a clasificaciones de este tipo, demasiada trascendencia. El propio Leonard Doob, que fuera miembro del IAP, ponía de manifiesto las limitaciones del análisis:

“Este propósito laudable requería que el análisis fuera sencillo y fácilmente comprendido por estudiantes de preparatoria o, como algunos miembros de la dirección del Instituto decían entre sí, por los chóferes de taxi. El análisis tenía que basarse en un número limitado de ‘herramientas’ que pudieran ser entendidas y memorizadas sin gran dificultad” (Doob, citado en Combs y Nimmo, 1998: 245).

2.2. Reglas fundamentales de la propaganda, según Domenach

No es el IAP la única institución que ha pretendido sintetizar en un puñado de técnicas o reglas fundamentales las principales formas en las que se presenta la propaganda; de hecho,

son muchos los autores³ que han dedicado su investigación a esta labor de síntesis.

El intelectual francés Jean Marie Domenach, que fuera director de la revista *Esprit*, publica en 1950 *La propaganda política*, donde enumera y describe lo que para el autor son las reglas fundamentales del funcionamiento de la propaganda:

– Regla de simplificación y del enemigo único: la propaganda se esfuerza siempre en lograr la mayor simplicidad posible, dividiendo, si es viable, la doctrina a propagar en puntos clave y bien definidos. Esta simplificación puede tomar forma textual (el *Credo* para los católicos, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, para los revolucionarios franceses), o bien convertirse en un eslogan, símbolo (banderas, himnos, saludos, ...), etc. La simplificación debe atender también a los objetivos: “una buena propaganda no se asigna más que un objetivo principal por vez” (Domenach, 1986: 54). En ocasiones es muy útil concentrar las esperanzas o el odio en una sola persona, simplificando lo que podría ser una compleja oposición de ideas en el duelo entre dos individuos. Es bastante habitual, sobre todo en tiempos de guerra, que esa concentración simbólica del enemigo lleve a la demonización de la persona en cuestión, como ocurriese con la figura de Sadam Hussein durante las dos guerras del Golfo.

– Regla de exageración y desfiguración: resaltar las informaciones (o determinados aspectos de una información) que son favorables al propagandista, exagerando su importancia y, por lo tanto, obviando otros acontecimientos o puntos de vista, es lugar común en el quehacer propagandístico. La descontextualización de comentarios o citas para su interpretación arbitraria opera en la misma dirección. En cualquier caso, la propaganda

deberá presentar la idea “en términos generales y de la manera más contundente, tratando de matizar y detallar lo menos posible” (Domenach, 1986: 59). Se trata de optar por la descripción de un panorama en blanco y negro, descartando la gama de grises.

– Regla de orquestación: la repetición constante de una o un pequeño número de ideas está en la base de cualquier campaña propagandística. La insistencia en el tema central, no obstante, no debe llevar al cansancio del receptor, por lo que se presentará bajo diversas apariencias y a través de diferentes medios de comunicación. Pero hay que insistir: los cambios serán formales, nunca deberán afectar al fondo. La orquestación se refiere a esa coordinación de diferentes medios que repiten un mismo mensaje con cambios de matiz que lo adapten a los distintos públicos. Toda campaña es un proceso que debe ser cuidado, alimentado, e incluso reorientado si los primeros resultados no son favorables. Domenach se refiere también al *tempo*: “una campaña tiene su duración y su ritmo propios; debe ‘prenderse’, al principio, de un acontecimiento especialmente importante, desarrollarse de forma tan progresiva como sea posible y terminar en apoteosis, generalmente con una manifestación masiva” (Domenach, 1986: 62).

– Regla de transfusión: no se puede inculcar a las masas cualquier idea en cualquier momento. Lo hemos comentado: ya Aristóteles insistía en la necesidad de conocer al receptor. El propagandista debe actuar sobre un sustrato preexistente (fobias, estereotipos, filias, mitologías, prejuicios, etc.) y, partiendo de él, reorientar a la masa hacia su terreno, utilizando, normalmente, la apelación a los sentimientos. Esta conexión es imprescindible para el éxito de la propaganda.

3 Véanse, entre otros: BROWN, J.A.C. (2004). *Técnicas de persuasión*. Madrid: Alianza; MITCHELL, M. (1970). *Propaganda, Polls, and Public Opinion*. Englewood Cliffs: PrenticeHall Inc.; CHASE, S. (1956). *Guides to Straight Thinking*. Nueva York: Harper y Row; LASSWELL, H. (1927). *Propaganda Techniques in the World War*. Nueva York:Knopf. En la bibliografía se puede encontrar una relación más extensa de textos que abordan este tema.

– Regla de la unanimidad y del contagio: Domenach llama la atención sobre los estudios de opinión pública desarrollados en la primera mitad del siglo XX en EE. UU., para demostrar la importancia que la presión del grupo tiene en la opinión individual. El hombre tiende al conformismo dentro del colectivo, y es difícil que exprese una opinión contraria a la que considera aceptada por la generalidad. Este “contagio” da la impresión de unanimidad, y la labor del propagandista ha de ser reforzarla o, en su caso, crearla artificialmente. Para conseguirlo, puede valerse de diferentes métodos; Domenach habla de la manifestación de masas como un macro espectáculo para lograr el contagio a través del asentimiento de las muchedumbres, y en el que se unen muchos de estos medios: banderas, emblemas, uniformes, música, saludos, etc. Las figuras carismáticas (héroes, apóstoles, etc) o de prestigio (intelectuales, personajes famosos de diferente índole) encajan en este esquema, pues funcionan como ejemplo prestigioso de la conducta u opinión a seguir. Las órdenes religiosas o los cuadros de determinados partidos funcionan también como agentes de proselitismo ejemplarizantes: “no hay mejor agente de propaganda que una comunidad de hombres que vivan según los mismos criterios en una atmósfera de fraternidad” (Domenach, 1986: 72).

– La Contrapropaganda: se trata de aquella propaganda dirigida a combatir las tesis del adversario. Domenach enumera una serie de “subreglas” usadas con este fin y que, a grandes rasgos, están destinadas a localizar y atacar los puntos débiles de la propaganda contraria. Así, el propagandista debe utilizar la habitual fragilidad del contenido lógico del mensaje propagandístico, descomponiendo en sus elementos la propaganda del adversario y atacando los más débiles. Este ataque se puede plantear a un doble nivel: por una parte, en caso de

una coalición de adversarios, el esfuerzo deberá ir orientado a atacar al menos sólido de ellos; por otra, esta misma estrategia será utilizada con los elementos del mensaje de un hipotético propagandista único. No atacar de frente, sino combatir una opinión partiendo de ella misma y utilizando, en lo posible, el argumento personal (por ejemplo, buscando “trapos sucios” en el pasado del principal representante de las tesis contrarias). También es útil demostrar los vaivenes del adversario y poner de manifiesto que su propaganda entra en abierta contradicción con los hechos demostrables, para lo que se suelen emplear las diferentes formas existentes de ridiculización del “enemigo”.

3. La propaganda de Guerra

Werner Jaeger (citado en Walzer, 2001) recupera a Tucídides cuando afirma que “el principio de la fuerza constituye una esfera propia, regida por sus propias leyes” (p.34). Y la guerra es un acto de fuerza al que, según Karl von Clausewitz⁴ (1780-1831), no se le pueden poner límites. Para el militar y pensador prusiano, la guerra es una herramienta política utilizada para impedir que el adversario pueda ejercer su voluntad. Si el fin es político y la violencia el medio, no podemos separar ambos conceptos sin riesgo de perder la coherencia del análisis. Consecuencia de una situación extrema, la propaganda de guerra también suele serlo. Parafraseando a Clausewitz, Pizarroso (1993) habla de objetivos comunes entre guerra y propaganda. Visto así, si la guerra es un acto de violencia que pretende forzar al adversario a someterse a nuestra voluntad, “podríamos decir que la propaganda es un acto de violencia mental para forzar a alguien a someterse a nuestra voluntad” (p.34).

La propaganda es, en efecto, una potente arma de guerra. R.D. McLaurin (1982), define *Psychological Operations* (una

4 Véase: CLAUSEWITZ, K. V. (2005). *De la guerra*. Madrid: La Esfera de los libros.

de las denominaciones más comunes en el mundo anglosajón, junto a *Psychological Warfare*, para referirse a la propaganda en tiempos de guerra) como “el uso planeado o programado de todo el espectro de acciones humanas para influir en las actitudes de poblaciones aliadas, neutrales y enemigas, importantes para los objetivos nacionales” (p.2).

La alusión a los “objetivos nacionales” es coherente con la visión de la guerra entre Estados. En este contexto, la planificación propagandística debe contemplar estrategias diferentes dependiendo del receptor (“poblaciones” en la definición de McLaurin) y de su posición respecto al conflicto. Brown (2004) sintetiza las principales metas de la propaganda de guerra, atendiendo precisamente a esta posición:

“1) movilizar y dirigir el odio al enemigo y minar su moral; 2) convencer al público de la legitimidad de la causa aliada y aumentar y mantener su espíritu de lucha; 3) conseguir la amistad de los neutrales y fortalecer la impresión de que no sólo tenían razón los aliados, sino que además iban a alzarse con la victoria, y, siempre que fuese posible, conseguir su apoyo activo y su cooperación; 4) extender y fortalecer la amistad de las naciones aliadas” (pp.101-102).

Desde luego, la guerra se puede presentar en formatos que no siempre coinciden con el enfrentamiento militar entre Estados. Es propaganda de guerra la que difunden los bandos de una guerra civil, la de los grupos guerrilleros o terroristas e incluso determinadas prácticas llevadas a cabo en tiempos de relativa paz, como la propaganda anticomunista en EE. UU. durante la Guerra Fría y su negativo (propaganda anticapitalista)

en la Unión Soviética. En tiempos de guerra, la propaganda no cambia necesariamente sus métodos, al menos no de forma radical, pero sí se hace más estridente. Lo habitual es que se extreme la irracionalidad de los mensajes y la simplificación, de lo que suelen ser complejas realidades, lleve al dualismo, al enfrentamiento entre el blanco y el negro, entre el “Bien y el Mal”. Este maniqueísmo, que huye de la explicación de las causas estructurales del conflicto, suele conducir a la demonización del enemigo, que es presentado como el único responsable de la guerra.

Nadie reconoce estar llevando a cabo una campaña propagandística. La propaganda es algo que siempre emplea “el otro”. Paralelamente, tampoco nadie admite querer o haber provocado la guerra; más aún, como apunta Anne Morelli (2002), la primera máxima de la propaganda de guerra parece ser el axioma: “nosotros no queremos la guerra”⁵; que frecuentemente va acompañado de algunas matizaciones del tipo “pero nos hemos visto obligados”, “no podemos permitir que nos humillen” o, muy a menudo: “hemos actuado en legítima defensa”. La guerra ha sido y es utilizada también para recuperar o consolidar la unidad nacional: “ahora, más que nunca, debemos permanecer unidos” es una frase repetida hasta la saciedad en los últimos tiempos tras cada atentado terrorista, especialmente de aquellos atribuidos al “terrorismo internacional”, convertido hoy por los propagandistas de medio mundo en el enemigo por antonomasia. La exaltación del patriotismo ante el enemigo común es siempre un método eficaz para que las disensiones y pugnas políticas internas pasen a un segundo plano. Más allá aún, quienes cuestionan la política de los gobiernos en momentos de guerra son tildados, en muchas

5 La historiadora Anne Morelli (2002) ha sintetizado los mecanismos básicos de la propaganda de guerra descritos por Arthur Ponsoby (*Falsehood in Wartime*, 1928) en el siguiente decálogo: “1.Nosotros no queremos la guerra. 2.El adversario es el único responsable de la guerra. 3.El enemigo tiene el rostro del demonio. 4.Enmascarar los fines reales de la guerra presentándolos como nobles causas. 5.El enemigo provoca atrocidades a propósito, si nosotros cometemos errores es involuntariamente. 6.El enemigo utiliza armas no autorizadas. 7.Nosotros sufrimos muy pocas pérdidas, las del enemigo son enormes. 8. Los artistas e intelectuales apoyan nuestra causa. 9.Nuestra causa tiene un carácter sagrado. 10. Los que ponen en duda la propaganda de guerra son unos traidores”.

ocasiones, de traidores. El enemigo es siempre, por tanto, el único culpable de la guerra; las víctimas que ocasiona (que son muchas), son causa de las atrocidades cometidas, mientras que las ocasionadas por nuestro bando (que son pocas), son errores involuntarios. Desde luego, las motivaciones del enemigo son amorales, mientras que las nuestras son nobles e incluso sagradas (“Dios está de nuestro lado”).

En los últimos tiempos asistimos a la transformación de la guerra en un espectáculo mediático. Es cierto que los conflictos armados son una fuente inagotable de posibles historias, trágicas y heroicas, de sentimientos como el miedo y la angustia, pero también la euforia de la victoria y el patriotismo. La guerra “mediada” nos lleva a casa, principalmente a través de la televisión, una dramatización de los acontecimientos que pretende, además de convertirla en objeto de consumo rentable, dar la sensación de realidad. Pero difícilmente será más que eso, una vez más... apariencia de realidad, ya que si algo caracteriza la relación guerramedios de comunicación esto es la dificultad que tiene el periodista para llevar a cabo su trabajo. No hay gobierno, ejército o grupo insurgente que no intente controlar la información que del conflicto se desprende. La censura es intrínseca a la guerra, y las noticias que recibimos son el resultado de una información tamizada por múltiples filtros que van desde la censura militar a las modas y la corrección política del momento. No significa esto la imposibilidad de escribir la historia de la guerra, pero debe alertarnos de las diferencias entre el periodismo y la labor del historiador. Martin Bell (citado en Taylor, 1995b), ilustra

esta difícil relación: “Hay momentos en los que el periodismo parece casi privilegiado, como si tuviera un asiento de primera fila en la escritura de la Historia”. Pero el propio Bell reconoce que lo mejor es dejar a los historiadores que hagan su trabajo. Phil Taylor (1995b), comenta al respecto:

“El problema es que los historiadores compiten en desventaja con respecto al periodismo, en su papel de proveer ‘el primer borrador de la historia’; dicho de otra forma, en el momento en que los historiadores se implican, el primer borrador ha sido tan ampliamente difundido por los medios masivos, que resulta extremadamente difícil extraer los contaminantes que ya han infectado la corriente dominante del conocimiento popular”⁶

Taylor diferencia entre la cobertura mediática que se da a lo que él llama “nuestras guerras”, es decir, aquellas en las que participan “nuestras tropas”, a veces junto a “nuestros aliados”, y las “guerras de los otros”. Entre otras distinciones, llama la atención la alusión de Taylor a la dificultad de mantener una cierta distancia a la hora de cubrir aquellos conflictos en los que participa nuestro ejército. La intención de objetividad del periodista puede llegar a ser incompatible “con el subjetivo deseo de su audiencia de ver el apoyo general al esfuerzo militar de la nación. Las malas noticias sobre el progreso de ‘nuestro bando’ provocan, invariablemente, las demandas de disparar al mensajero” (Taylor, 1995). No es fácil posicionarse contra el sentimiento de unidad nacional y defensa del propio ejército, que suele ser el mensaje propagandístico nacional en todas las guerras entre Estados⁷.

6 Taylor, P. (1995). *War and the media*. [en línea]. [ref. de 29-10-2005]. Disponible en: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=25&paper=47>

7 Sobre el papel de los corresponsales (y los medios a los que pertenecen) en la guerra, véanse, entre otros: Allan, S. y Zelizer, B. (2004). *Reporting War. Journalism in Wartime*. Londres y Nueva York: Routledge; Carruthers, Susan L. (1999). *The Media at War. Communication and Conflict in the Twentieth Century*. London: Palgrave Macmillan; Knightley, Phillip (2003). *The First Casualty. The War Correspondent as Hero, Propagandist and MythMaker from the Crimea to Iraq*. Londres: André Deutsch; Pizarroso Quintero, A. (2005). *Nuevas guerras, vieja propaganda. De Vietnam a Irak*. Madrid: Cátedra; Vázquez Liñán, Miguel (2005). *Desinformación y propaganda en la guerra de Chechenia*. Sevilla:

El fenómeno propagandístico, en sus diferentes formas, ha acompañado al ser humano a lo largo de toda su andadura histórica y no hay ningún indicador que nos invite a pensar que esto dejará de ser así. Por lo tanto, estamos ante una discusión necesaria y siempre de actualidad: volveremos a repetir nuestros errores, a ser convencidos por los mismos mensajes que persuadieron a nuestros abuelos; pero la resistencia posible al mensaje bélico está también en el conocimiento del quehacer propagandístico y, en este sentido, nos parece muy pertinente seguir la discusión sobre la comunicación propagandística tanto en la guerra como en la paz.

Pero sí se ha producido un cambio de escenarios. La superabundancia de información, en la parte del mundo que toma las decisiones, ha hecho que se recrudezca la batalla “por los corazones y las mentes”, y que la organización de la propaganda evolucione, adaptándose a las nuevas redes de información. En ocasiones, la red ha sustituido a la organización piramidal de la propaganda tradicional. Nuestra percepción de lo que ocurre en el mundo es esencialmente mediática, y los medios se convierten en productores de imaginarios, dando sentido a la pregunta que se hace César San Nicolás (en Contreras, F. y Sierra, F., 2004) sobre hasta qué punto lo único “real” que tenemos es precisamente vivir a base de dichos “imaginarios” (p.128). Las guerras son una realidad cruel y tangible, el problema está en su justificación pública tomando como axiomas esos imaginarios. Si bien los canales y las formas de organización han evolucionado en buena medida con la aparición de las nuevas tecnologías, los mensajes de la actual propaganda de guerra han cambiado poco con respecto a sus “antepasados”. Otra cosa es el aspecto tecnológico y militar del conflicto armado: “El éxito de las operaciones militares dependerá, cada vez más, de la capacidad de alcanzar la superioridad en materia de adquisición

de información sobre un adversario en los niveles estratégicos y operacional” (Francisco Marín, en Contreras, F. y Sierra, F., 2004: p. 337). Esta perspectiva militar convierte en aún más estratégico el componente informacional de la guerra, lo que nos debe alertar sobre la posible visión deformada de que la tecnología elimina la violencia en asuntos humanos (Fernando Contreras, 2004: p. 276). No es así. La guerra no es, ni mucho menos, un fenómeno sólo propagandístico.

4. “La guerra es la paz”. El uso propagandístico del discurso humanitario

La deconstrucción y denuncia del uso interesado de determinadas narrativas puede ser el prólogo necesario para modificar, si fuese necesario, esos usos y ceder el paso a otros discursos. Abordamos, a continuación, un ejemplo recurrente en nuestros días: el uso interesado del discurso de los derechos humanos en su forma, probablemente, más extrema: la justificación de la “guerra humanitaria”.

La guerra es fea y nadie gusta ser, siquiera sentirse, responsable de ella. Cuando sabemos (o intuimos) que estamos haciendo algo mal, resulta habitual que busquemos excusas para justificar nuestro comportamiento. Y nuestros argumentos pueden no ser siempre muy convincentes. La defensa discursiva de la guerra sigue derroteros parecidos. Lo normal es que el discurso público construido para la justificación de la violencia se apoye en argumentos políticamente correctos (aquí y ahora); es decir, aceptados socialmente, de forma más o menos amplia, como “buenos”, “aceptables” o, en el peor de los casos, como el “mal menor”. Deberíamos cuestionarnos, entonces, sobre qué

Padilla Libros; Sapag, P.: “Militares y periodistas. Entre el barro y la tecnología”, en Benavides, J. Y Villagra, N. (2003): *Públicos, instituciones y problemas en la comunicación del nuevo milenio*. Madrid: Fundación General de la UCM.

comportamientos son considerados intolerables por un determinado grupo social en un (también determinado) contexto y qué es lo permisible para defenderse de lo intolerable. La discusión, de naturaleza moral, en estos términos, nos ayudará a comprender los mensajes de la propaganda de guerra e interpretar las narrativas de resistencia a los mismos.

Los derechos humanos, entendidos como aquellos recogidos en la Declaración de 1948, conforman un bonito manifiesto, fruto de una forma de entender el mundo (la “occidental”) y de la experiencia, muy reciente entonces, de la Segunda Guerra Mundial. Los horrores de la guerra y la catarsis posterior al conflicto fortalecieron la idea de naciones “moralmente superiores” que, a grandes rasgos, serían aquellas incapaces de cometer las atrocidades del pasado reciente. Las autodenominadas democracias dejaron por escrito la diferencia entre civilización y barbarie en el nuevo mundo de posguerra. Los gestos simbólicos se sucedían en un mundo que necesitaba de ellos, mientras asistía horrorizado al descubrimiento de los campos de concentración y entonaba el *mea culpa* por haber hecho, en muchos casos, la vista gorda. A partir de entonces, si bien el contenido de la Declaración se mantuvo como desiderátum, el uso discursivo de la misma comenzó a convertirse en hegemónico cuando se trataba de justificar el uso de la violencia. Así, desde entonces, el discurso de los derechos humanos se ha utilizado como argumento para fines muy diferentes. Por un lado, son legión los defensores de derechos humanos que, individual o colectivamente han enarbolado la Declaración para luchar contra el uso de la violencia, el abuso y la opresión en los más distintos contextos. A quienes han arriesgado en esa lucha, a quienes han tomado en serio el enfrentarse, más allá de modas “solidarias” o sustanciosos sueldos, a la injusticia, les debemos mucho; más de lo que podamos formular por escrito. Sin embargo, un discurso *similar*, que enarbola el argumento humanitario, la Declaración de 1948 y la defensa a ultranza de la “paz” se ha utilizado para

perpetuar sistemas de relaciones de poder autoritarios, regímenes intolerables y, desde luego, para la justificación de la guerra:

“Los derechos humanos han sido categorías que, en determinados momentos y bajo determinadas interpretaciones, han cumplido un papel legitimador de ese nuevo sistema de relaciones; y en otros momentos y bajo otras interpretaciones han jugado el papel de movilización popular contra la hegemonía de las relaciones que el capital ha venido imponiendo durante sus cinco siglos de existencia” (Herrera, 2005: p.19).

Volvamos a subrayarlo: el reconocimiento “legal” de estos derechos no implica, de ningún modo, que se hayan convertido en una realidad. Y es importante insistir en ello, porque uno de los argumentos recurrentes en la propaganda de guerra de nuestros días es, como fácilmente se deducirá de lo dicho hasta ahora, acusar al enemigo de estar “violando sistemáticamente los derechos humanos fundamentales”, afirmación que suele llevar implícita una segunda, a saber: “Nosotros no lo hacemos. Nosotros sí respetamos los derechos humanos”. La primera sentencia suele ser más fácilmente demostrable que la segunda, pero, como apuntábamos, se trata de una reedición del discurso que opone civilización y barbarie, con origen (esta vez) en la posguerra mundial y que se convierte en hegemónico tras la caída de la Unión Soviética.

No es difícil rastrear, históricamente, casos similares, es decir, en los que ciertos mensajes han sido utilizados para justificar prácticas opuestas a aquellas para las que fueron formulados. En el caso de la Declaración, sus propias contradicciones internas facilitan dicho uso “distorsionado”. Santos (2009), como Herrera (2005), comienza preguntándose por la razón, dado que la humanidad es “una”, de la diversidad de principios, concepciones y prácticas de la dignidad humana, así como de las divergencias y contradicciones entre ellas. Para Santos, la respuesta ofrecida por el *pensamiento ortopédico*, es decir, aquel resultante de la separación de la ciencia de los problemas “reales”, es decepcionante (y también contradictoria):

“La respuesta que ofrece el pensamiento ortopédico (*orthopedic thinking*) consiste en reducir dicha diversidad al universalismo abstracto de los derechos humanos: existe diversidad siempre que esté reconocida por los derechos humanos. Es una respuesta débil, porque niega lo que afirma (el universalismo), afirmando lo que niega (la diversidad). Si los derechos humanos son múltiples y diversos internamente, entonces no hay razón para creer que esa multiplicidad y diversidad se limiten a las contenidas en los derechos humanos” (2009, p.110).

Este uso propagandístico de la Declaración Universal de Derechos Humanos lleva implícita, además, una simplificación que está lejos de ser neutral: la de describir al enemigo únicamente por *lo que hace*, no por lo que le ha llevado a comportarse así. La propaganda de guerra se suele centrar en las acciones injustificables, intolerables (moral y jurídicamente), en las atrocidades: atentados, tortura, violaciones, etc.; es decir, en los medios, no en las causas. El acento se sitúa en las violaciones de los derechos humanos para, en ocasiones, poner en marcha campañas militares que, difícilmente, puedan o quieran evitar violaciones similares. Todorov (2008), refiriéndose a la denominada “guerra contra el terrorismo”, afirma:

“Otro inconveniente de esta expresión es su carácter indeterminado. Nos informa de que tal individuo o tal organización no actúan en nombre de un Estado, y que atacan y destruyen indistintamente a civiles, militares, edificios y medios de transporte. Pero nada nos dice del objetivo global que persiguen estos militantes, ni de sus motivaciones concretas. Esta ausencia de todo indicio sobre las razones de la lucha no es fortuita, por supuesto: al identificarlas sólo por sus métodos de actuación impedimos toda empatía y todavía más toda simpatía hacia esos individuos” (pp.157-158).

Describiendo con detalle las atrocidades del enemigo, y sólo las atrocidades del enemigo, se pretendería romper con la posibilidad de empatía e incluso provocar rabia, asco... odio hacia él. El paso siguiente, en esta lógica discursiva, puede ser la justificación del uso de los mismos métodos del enemigo para combatir lo que, repito, es injustificable e intolerable tanto moral, como jurídicamente. La consecuencia la apunta el propio Todorov: “Si para vencer al enemigo imitamos sus actos más odiosos, la que sale ganando es la barbarie” (p.162).

En cierto sentido, este problema moral está en la base de la discusión, tan importante como espinosa, de las llamadas “intervenciones humanitarias”, entendidas como aquellas misiones militares que, a menudo organizadas desde el extranjero para intervenir en un Estado, tienen como objetivo “salvar vidas”, habitualmente deteniendo una masacre en marcha. Si ya el dilema que plantean dichas operaciones resulta espinoso, añadamos que estas intervenciones son, al menos en estado puro, muy escasas. En el mejor de los casos, la motivación humanitaria es una más de las que han llevado a tomar la decisión de intervenir militarmente. Michael Walzer (2001) apunta, además, una cuestión no menor: intervenir en un Estado implica, en mayor o menor medida, hacerlo por empatía con uno de los bandos en conflicto, lo que no significa necesariamente compartir ni apoyar en su totalidad los objetivos de dicho bando. De hecho, si quienes intervienen no se vieran guiados por dicha empatía, incurrirían probablemente en un (aún) mayor número de contradicciones irresolubles:

“La intervención humanitaria implica una acción militar a favor de gentes oprimidas y requiere que el Estado que interviene participe, hasta cierto punto, de los objetivos de esa gente. No es preciso que realice él mismo esos objetivos, pero tampoco puede obstaculizar su consecución. Las personas están oprimidas, presumiblemente, porque persiguen algún fin: la tolerancia religiosa, la libertad nacional o cualquier otro,

que resulta inaceptable para sus opresores. No es posible intervenir en su favor y contra sus fines” (p. 153).

Hobsbawm (2009) reflexiona sobre los argumentos en los que descansa el discurso humanitario a la hora de justificar las intervenciones armadas:

“(…) el argumento humanitario a favor de la intervención armada en los asuntos de los estados descansa en tres presupuestos: que en el mundo contemporáneo existe la posibilidad de que surjan situaciones intolerables –por lo general matanzas, o incluso genocidios que la exijan; que no es posible hallar otras formas de hacer frente a tales situaciones; y que los beneficios derivados de proceder de este modo son patentemente superiores a los costes” (pp. 17-18)

Una vez más, el planteamiento suscita todo tipo de interrogantes y nos devuelve al debate moral (y a la vez contextual) sobre lo que es o no “intolerable”, sobre la legitimidad de quienes tienen la posibilidad de definirlo o, añadamos un nuevo aviso, sobre la posibilidad y pertinencia de analizar un conflicto armado en términos de “beneficios y costes”.

Por otro lado, si bien la intervención humanitaria en estado puro se da con dificultad, la propaganda humanitaria para justificar la guerra goza, especialmente desde los primeros años noventa del siglo XX, de excelente salud. En cierto modo, ha venido a sustituir al anticomunismo de la guerra fría como argumento para movilizar a las “opiniones públicas”. El argumento central de dicho discurso vendría, de nuevo, a subrayar la superioridad moral de los valores “occidentales”, entre los cuales está la defensa de los derechos humanos, tal y como se presentan

en la Declaración de 1948. Estaríamos ante la guerra por los derechos humanos, la guerra “por la paz”, como medio para volver a dotar de sentido mesiánico a las potencias occidentales, huérfanas de misión histórica tras la caída de la URSS. Como afirma Hammond (2007), “la Guerra y la intervención (militar) desde la Guerra Fría han estado motivadas por el intento, de parte de los líderes occidentales, por recuperar un sentido de propósito y significado, tanto para ellos mismos como para sus sociedades” (p.11).

No es una novedad que la propaganda de guerra intente justificar la intervención desde un punto de vista moral y legal, ni que esconda o minimice los objetivos reales del conflicto (o parte de los mismos), pero en un contexto, el de la posguerra fría, de incredulidad ante los metarrelatos clásicos, se añade un nuevo factor:

“La justificación retórica de la acción militar ha tenido, a menudo, apariencia de arbitraria e inconsciente, no porque se ocultaran las motivaciones ‘reales’, sino porque la motivación principal para la acción era demostrar o ejemplificar los valores proclamados, construir un cierto sentido de propósito común e inspirador para las sociedades occidentales” (Hammond, 2007: p.38).

La conclusión de Hammond significaría una nueva vuelta de tuerca al asunto que aquí abordamos, ya que la propia guerra, la acción militar, pasaría a convertirse en propaganda, en parte del discurso de la “civilización”, de la paz y los derechos humanos. *La guerra para propagar la paz* y volver a dotar de sentido a Occidente, armado de una actualizada misión civilizadora susceptible de movilizar a sus ciudadanos. Orwell, desde su tumba, debe estar esbozando una amarga sonrisa.

5. Bibliografía

- ARISTÓTELES (2002). *Retórica*. Madrid: Alianza Editorial.
- BERNAYS, E.L. (1928). *Propaganda*. Nueva York: Horace Liveright.
- BURKE, P. (ed.) (2003). *Formas de hacer historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- BURKE, P. (2005). *Visto y no visto. El uso de la imagen como documento histórico*. Barcelona: Crítica.
- BROWN, J.A.C. (2004). *Técnicas de persuasión*. Madrid: Alianza Editorial.
- CHOMSKY, Noam y HERMAN, Edward S (1995). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Mondadori.
- COMBS, J.E. y NIMMO, D. (1998). *La nueva propaganda. La dictadura de la palabrería política contemporánea*. México D.F: Editorial Diana.
- CONTRERAS, F. y SIERRA, F (coords.) (2004). *Culturas de guerra*. Madrid: Cátedra.
- CULL, N.J.; CULBERT, D.; WELCH, D. (2003). *Propaganda and Mass Persuasion. A Historical Encyclopedia, 1500 to the Present*. Santa Barbara (et.): ABCCLIO Inc.
- DOMENACH, J.M. (1986) *La propaganda política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- DURANDIN, Guy (1983). *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- EDELSTEIN, Alex (1997). *Total Propaganda. From mass culture to popular culture*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- EDWARDS, V. (1938). *Group Leader's Guide to Propaganda Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- ELLUL, Jacques (1990). *Propagandes*. Paris: Economica.
- ELLUL, Jacques (1969). *Historia de la propaganda*. Caracas: Monte Avila Editores.
- HOBBSAWM, Eric (2004). *Sobre la historia*. Barcelona: Crítica.
- HUICI, A. (1996). *Estrategias de la persuasión: mito y propaganda política*. Sevilla: Alfar.
- HOTTOIS, G. (1999). *Historia de la filosofía. Del Renacimiento a la Posmodernidad*. Madrid: Cátedra.
- IGLESIAS RODRÍGUEZ, G. (1997). *La propaganda en las guerras del siglo XX*. Madrid: Arco.
- INSTITUTE FOR PROPAGANDA ANALYSIS (1939). *The Fine Art of Propaganda*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- JOLY, M. (2002). *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Barcelona: El Aleph Editores.
- JOWETT, Garth S; O'DONNELL, Victoria (1986). *Propaganda and Persuasion*. Beverly Hills (Cal.): SAGE Publications.

- LARSON, Charles U. (1992) *Persuasion. Reception and Responsibility*. Belmont (California): Wadsworth Publishing Company.
- LASSWELL, H.D. (1971). *Propaganda Technique in World War I*. Cambridge and London: The M.I.T. Press.
- LENIN. *¿Qué hacer?* Moscú: Progreso.
- LIPPMAN, Walter (2003). *La opinión pública*. Madrid: Ed. C. de Langre.
- McLAURIN, Ron D. (coord.) (1982) *Military Propaganda. Psyhological Warfare and Operations*. New York: Praeger.
- MORELLI, Anne (2002). *Principios elementales de la propaganda de guerra (utilizables en caso de guerra fría, caliente o tibia)*. Hondarribia: Hiru.
- PIZARROSO QUINTERO, A. (1993). *Historia de la Propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*. Madrid: Eudema.
- PIZARROSO QUINTERO, A. (1991) *La guerra de las mentiras. Propaganda, desinformación y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*. Madrid: Eudema.
- PIZARROSO QUINTERO, A. (2005). *Nuevas guerras, vieja propaganda. De Vietnam a Irak*. Madrid: Cátedra.
- SCHULZE SCHNEIDER, I. (2001). *El poder de la propaganda en las guerras del siglo XIX*. Madrid: Arco Libros.
- TAYLOR, P.M. (1995a). *Munitions of the Mind: A History of Propaganda from the Ancient World to the Present Era*. Manchester: Manchester University Press.
- TAYLOR, P.M (1995b). *War and the media*. [en línea]. [ref. de 29-10-2005]. Disponible en: <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=25&paper=47>
- THOMSON, Oliver (1999). *Easily Led. A History of Propaganda*. Phoenix Mill (etc.): Sutton Publishing.
- TIMOTEO ÁLVAREZ, Jesús (2005). *Gestión del poder diluido. La construcción de la sociedad mediática (1998-2004)*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- WALZER, M. (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós.

Tema 5

Módulo 2

Conflictos actuales

–Monográficos–

Tema 5

Módulo 2

Sección I:

Monográficos sobre conflictos actuales

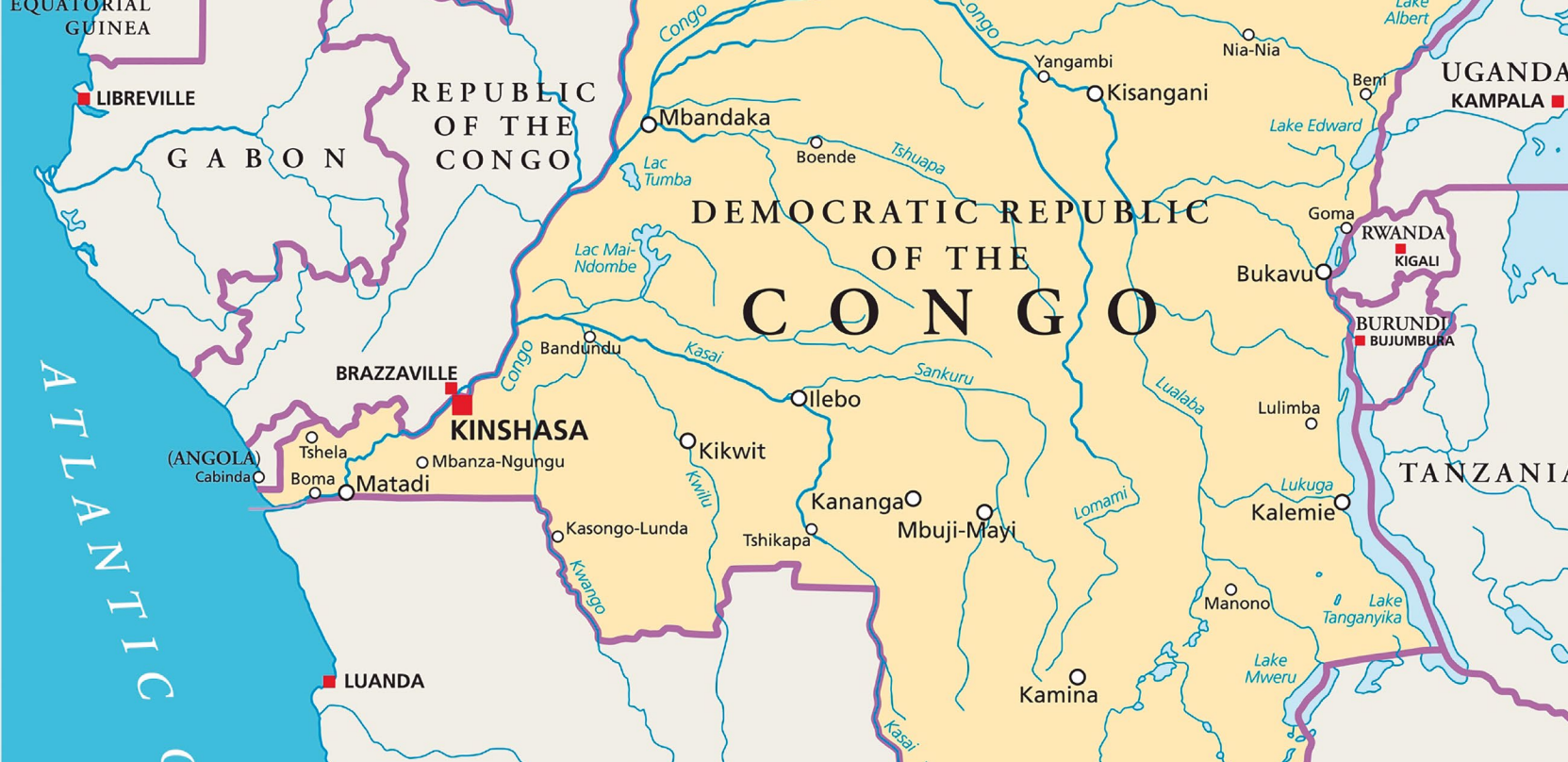
África: República Democrática del Congo (RDC)

Autor: Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Antecedentes	321
a) Contexto histórico, político y económico	321
b) Primera y segunda Guerra del Congo.....	324
c) Gobierno de transición y mandato de Joseph Kabila	326
2. Situación actual del conflicto.....	326
3. Los actores en los conflictos vigentes de la RDC.....	331
4. Las empresas y los minerales en conflicto	338
5. Consecuencias del conflicto	342
a) Niños soldados	342
b) Violencia sexual.....	342
6. Bibliografía.....	345



Mapa I. República Democrática del Congo. Imagen [Furian](#)

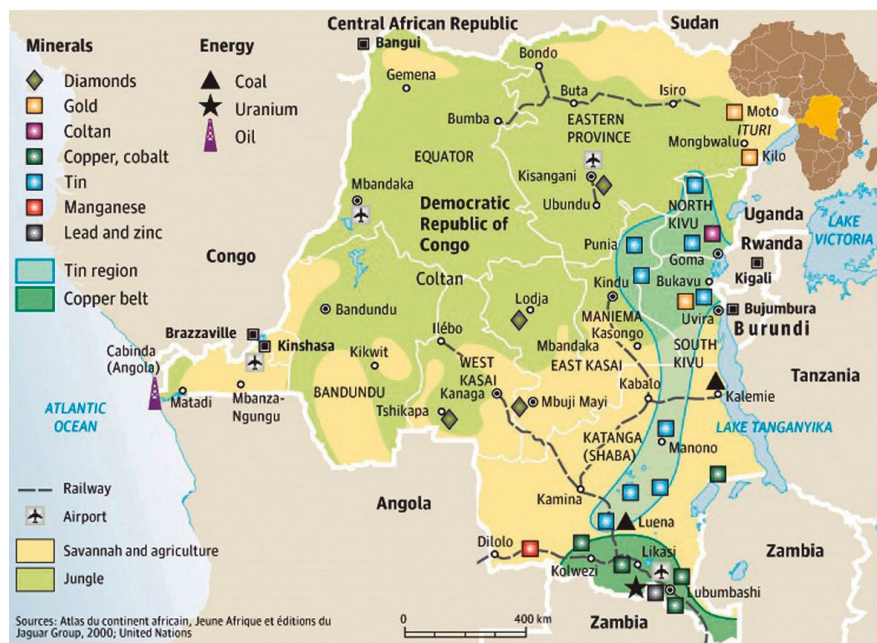
1. Antecedentes

a) Contexto histórico, político y económico

La República Democrática del Congo (RDC) está situada en el corazón del continente africano. Es el segundo país más extenso del continente africano, después de Argelia con una superficie total de 2 344 858 km², prácticamente el equivalente a Reino Unido, Italia, España, Suecia, Alemania, Finlandia y Grecia. La RDC limita con la República Centroafricana y Sudán del Sur al norte, Uganda, Ruanda, Burundi, y Tanzania al este, Zambia y Angola al sur, y la República del Congo al oeste. El país está en su mayor parte drenado por la cuenca del río Congo, el segundo del mundo por su caudal y el quinto por su longitud (4 380 kilómetros). La posición geoestratégica excepcional de la República Democrática del Congo (RDC) —ubicada en el centro

del continente, con enormes recursos naturales y diversidades étnicas (400 grupos étnicos)—, constituye, al mismo tiempo, el talón de Aquiles de este país, tachado de «anomalía geológica». Posee, además del petróleo, el 30 % de las reservas mundiales de cobalto, el 10 % de cobre, el 80 % de coltán e importantes producciones de oro, plata, diamantes, casiterita; el 60 % de las selvas africanas, una enorme fertilidad de sus suelos, importantes ríos con un excepcional potencial hidroeléctrico, etc.

Asimismo, es un país escasamente poblado que ha sufrido guerras, crisis y tensiones recurrentes avivadas, tanto por factores internos como por la actuación de los vecinos países de los Grandes Lagos, países superpoblados y pobres cuyos dirigentes han dado a conocer sus intenciones depredadoras y expansionistas en la última década y han convertido el Congo en el terreno de enfrentamientos entre sus ejércitos, directamente o a través de movimientos rebeldes interpuestos. Las relaciones e intercambios sociales, económicos y culturales entre



Mapa II.
Distribución de minerales
en RDC. Imagen ICEX

RDC y los nuevos Estados vecinos, con 9 000 km de fronteras, configuran una geopolítica peculiar, que expone al país a las incursiones armadas de los países vecinos y de las guerrillas de la zona. Es muy difícil de explicar y comprender que un territorio tan rico desde el punto de vista ecológico, medioambiental y energético (especialmente minerales) condene a su población a niveles de empobrecimiento escandalosos. Datos objetivos recientes demuestran esta desoladora realidad. Según el Informe sobre Desarrollo Humano para el año 2017 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ de la RDC 0,457, situándolo en la posición número 176 de los 189 países y territorios analizados (categoría de desarrollo humano bajo). Por su parte, el Informe anual sobre fragilidad estatal 2019 elaborado por el Funds for

Peace sitúa a RDC en el quinto puesto en cuanto al nivel de fragilidad y riesgo entre los 178 países analizados, sólo superados por Siria, Sudán del Sur, Somalia y Yemen.

La comprobación que hoy se puede hacer es que, al contrario que todas las previsiones esperanzadoras de la década de los años sesenta, que otorgaban a este país el estatus de futura potencia política y económica africana, el Congo se ha convertido en un Estado indigente, saqueado y dividido, donde los sufrimientos humanos superan lo imaginable. Los continuos y recurrentes enfrentamientos en la RDC, al igual que en otras regiones africanas, tienen una causa común: el estrepitoso fracaso del reparto colonial de África entre las potencias europeas. La creación artificial de fronteras se planificó en la Conferencia de Berlín (celebrada entre el 16 de noviembre

1 El IDH es una medida resumida para evaluar el progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso al conocimiento y un nivel de vida decente.



Mapa III. Distribución colonias africanas en 1914.

Imagen: [Meditaciones al alba](#)

de 1884 y el 26 de febrero de 1885) en beneficio e interés de los promotores de la colonización, en un claro ademán de explotar y expoliar las riquezas del continente africano, y sin atender a la diversidad cultural, social y humana de sus regiones. El principio capitalista de mayor beneficio a menor coste se aplicó en este proceso de expansión colonial de los estados europeos. Un volumen y variedad ingentes de materias primas y mano de obra barata constituían la amalgama idónea para el desarrollo económico de las industrias europeas.

Fruto de los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Berlín, se constituyó el Estado Libre del Congo (fronteras prácticamente coincidentes con la actual RDC), cuya titularidad fue asignada, con carácter privado, al Rey Leopoldo II de Bélgica y cuya administración se dilató hasta 1908, fecha de su fallecimiento. Durante este período, se ejecutó una política de expoliación indiscriminada de sus recursos naturales, especialmente maderas, caucho, marfil, oro y diamantes y una política de esclavitud y terror sobre la población indígena. Si bien no disponemos de datos fiables, hay autores que hablan de entre 5 y 10 millones de muertos.

A continuación, se inició la época colonial belga (1908 a 1960), caracterizada por una sutil mejora de las condiciones sociales y económicas en la región congoleña, si bien extremadamente lejos de alcanzar unos mínimos parámetros de justicia. En la década de los 50 subsistían trabajos forzados, abusos contra la población autóctona, y la esperanza de vida no alcanzaba los 40 años.

Poco tiempo después, Naciones Unidas iniciaría el proceso de desintegración colonial sobre la base jurídica del “respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos” (art. 1. 2º de la Carta de Naciones Unidas). En referencia al Congo belga, en 1959 se realizaron las primeras elecciones libres que fueron ganadas por el Mouvement National Congolais (MNC - Movimiento Nacional Congoleño), encabezado por Patrice Lumumba.

Sin embargo, los acontecimientos acontecidos poco después envolvieron al país en un caos absoluto. En estos momentos se respiraba un clima de inestabilidad y ruptura de las alianzas políticas con amotinamientos y revueltas al alza. En este escenario, el frágil gobierno de Lumumba solicitó ayuda, primero, a los EE. UU. y, después, a la URSS, para paliar la secesión de las provincias de Katanga y Kasai del Sur (respaldas por el Gobierno belga) y contener las insurgencias. Lumumba fue asesinado el 17 de enero de 1961, conduciendo al país a un vacío de poder que aprovechó el Teniente General Joseph Désiré Mobutu para autoproclamarse

jefe del Estado. Esta acción política contaba con el beneplácito del bloque occidental, liderado por Francia, EE. UU. y Reino Unido, que temía el avance del bloque soviético en la región.

Los primeros años del “Mobutismo” estuvieron marcados por una “falsa estabilidad política”, si bien a finales de los sesenta se observaron los primeros indicios de lo que posteriormente se iba a convertir en una cruenta y férrea dictadura que se prolongaría ininterrumpidamente durante 32 años (Mobutu huiría del país el 17 de mayo de 1997). En su intento de avivar el sentimiento africanista inició una campaña de renombramiento de ciudades (Léopoldville por Kinshasa, Stanleyville por Kisangani, Elisabethville por Lumbumbashi, etc), del país, que pasó a denominarse La República de Zaire, e incluso de su propio nombre, Mobutu Sese Seko. En la dictadura sometió al pueblo congoleño a torturas, represalias y calamidades y deterioró la economía del país. Reprimió la disidencia política, la corrupción se extendió en escalada y sin frenos en un ejercicio espúreo de enriquecimiento propio y de sus allegados, socavando las riquezas del país. Se estima que controló personalmente alrededor del 20 % del patrimonio nacional y, en los años noventa, su riqueza personal equivaldría a la deuda externa nacional, unos 5 000 millones de dólares (4 200 millones de euros).

La condescendencia con el régimen opresor de Mobutu por parte de las potencias presentes en la zona (Francia, EE. UU., Bélgica y la URSS, con sus respectivos aliados) se justificaría geoestratégica y militarmente por las tensiones de la Guerra Fría (final de la II Guerra Mundial hasta finales de 1991).

b) Primera y segunda Guerra del Congo

Cuando la Guerra Fría tocó a su fin, Mobutu dejó de ser una “pieza útil y necesaria” para los Estados Unidos, una vez desbloqueado el factor comunista. En este contexto, afloraron opositores al régimen de Kinshasa: políticos de izquierda

reivindicaban la herencia de Lumumba y, junto a destacados representantes de minorías étnicas exigían reformas en el sistema político. Entre ellos, se encontraba Laurent-Désiré Kabila. El genocidio de Ruanda perpetrado en junio de 1994 supuso un punto de inflexión que marcaría el conflicto congoleño. Un aluvión de refugiados *hutus*, cifrado estimativamente en más de 2 millones de personas, se produjo hacia la vecina RDC, por temor a las represalias que el recién gobierno *tutsi* instaurado por Paul Kagame pudiera adoptar. Se aliaron con Mobutu Sese Seko, dictador militar y presidente de la RDC desde 1965, y comenzaron a atacar a la población *tutsi* que había estado viviendo en el país por generaciones. En respuesta, el gobierno *tutsi* de Ruanda comenzó a respaldar a las milicias *tutsi* dirigidas por Laurent Kabila, marcando así el comienzo de la llamada Primera Guerra del Congo (1996-1997). Kabila obtuvo el apoyo de los vecinos Uganda, Ruanda y Burundi, para liderar una rebelión a gran escala contra el presidente Mobutu: la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire (AFDL). En diciembre de 1996, comenzó un movimiento lento hacia el oeste, tomando el control de las ciudades y minas fronterizas. A mediados de 1997, la AFDL se hizo con el control de Kinshasa, derrocó al gobierno de Mobutu y proclamó a Kabila nuevo presidente de la RDC.

Lejos de resolver los graves problemas del país, Kabila se enfrentó a obstáculos sustanciales para gobernar el país que finalmente desencadenarían una conflagración internacional de dimensión internacional, en la que participaron siete países y que se prolongaría inevitablemente en los sucesivos 5 años; la “Segunda Guerra del Congo” o “Guerra Mundial Africana” (1998-2003). De un lado, estaban Burundi, Ruanda y Uganda y, de otro, la RDC con el apoyo de las tropas de Zimbabue, Angola, Namibia, Chad y Sudán. Al menos 16 grupos armados participaron en el conflicto, entre los que destacaron los rebeldes el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), respaldado

TABLAS I y II. Elaboración propia.

Actores intervinientes en la I y II Guerra del Congo

Primera Guerra del Congo (24 de octubre de 1996 - 17 de mayo de 1997)

Fuerzas opositoras, rebeldes y aliados

Países	Grupos armados
<ul style="list-style-type: none"> • Uganda • Ruanda • Burundi • Zimbabue • Angola • Chad • Namibia • Eritrea • EE. UU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDLC) • Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS) • Grupo étnico Banyamulenge

República de Zaire y aliados

Países	Grupos armados
<ul style="list-style-type: none"> • República del Zaire • Sudán 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejército para la Liberación de Ruanda (ELR) —Antiguas Fuerzas Ruandesas de Defensa (FRD)— • Fuerzas Armadas Zaireñas (FAZ) • Reagrupamiento Democrático por Ruanda (RDR) —ex-Interahamwes • Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) • Francia

Segunda Guerra del Congo - Guerra Mundial Africana - Guerra del Coltán (2 de agosto de 1998 - 18 de julio de 2003)

Fuerzas pro-gubernamentales RDC

Países	Grupos armados
<ul style="list-style-type: none"> • República Democrática del Congo (RDC) • Angola • Zimbabue • Chad • Namibia • Libia • Sudán 	<ul style="list-style-type: none"> • Anti-Uganda • Ejército de Resistencia del Señor / Lord's Resistance Army (LRA) • FDA (en inglés ADF) • FNRU II (UNRF II) Anti-Ruanda • FDLR • Milicias Mai-Mai • Interahamwes y- RDR • Otras milicias hutus • Anti-Burundi • CNDD-FDD • FLN (FROLINA)

Fuerzas anti-gubernamentales RDC

Países	Grupos armados
<ul style="list-style-type: none"> • Uganda • Ruanda • Burundi 	<ul style="list-style-type: none"> • RCD (RDC) • RCD-G (RDC-G) • Milicias banyamulenge • MLC • Fuerzas de Renovación • UPC • Otras milicias tutsis • UNITA

por Uganda y la Agrupación Congoleña por la Democracia (en francés, Rassemblement Congolais pour la Démocratie, RCD), apoyado por Ruanda. En julio de 1999, los países africanos involucrados en el conflicto firmaron un acuerdo de alto el fuego en Lusaka, también suscrito por MLC y RCD. En el año 2000, la ONU autorizó una fuerza de 5 537 soldados, conocidos por el acrónimo francés MONUC, para monitorear el alto el fuego, aunque los enfrentamientos prosiguieron.

En enero de 2001, Kabila fue asesinado y su hijo, Joseph Kabila (Kabila hijo), le reemplazó como presidente de la RDC. Kabila hijo y el presidente de Ruanda, Paul Kagame, se reunieron en Washington y acordaron, junto con Uganda y los rebeldes, un plan de retirada de la ONU. Entre abril y diciembre de 2002, bajo los auspicios de Sudáfrica, se llevaron a cabo una serie de conversaciones de paz. En julio, Ruanda y la RDC firmaron un acuerdo de paz conocido como el Acuerdo de Pretoria, centrado en dos cuestiones principales: la retirada de los soldados ruandeses del este, y el desarme y arresto de la milicia *hutu Interahamwe*, principales responsables del genocidio de Ruanda.

Tras posteriores acuerdos y negociaciones, finalmente, se firmó, en diciembre del mismo año, un acuerdo global e inclusivo entre el gobierno de la RDC y los principales grupos rebeldes. Este acuerdo marcó el final formal de la Segunda Guerra del Congo y estableció un plan para la gobernanza de transición con el propósito de reunificar el país, desarmar e integrar a las partes beligerantes y celebrar elecciones democráticas en el plazo de dos años.

c) Gobierno de transición y mandato de Joseph Kabila

Sin embargo, el gobierno de transición formado por el presidente Kabila hijo tuvo que enfrentarse a una inestabilidad continua: las antiguas partes beligerantes se negaron a renunciar a su poder. Aun así, finalmente en julio de 2006 se celebraron las primeras elecciones libres en cuatro décadas. A pesar de haberse efectuado

esfuerzos por encauzar al país por la senda de la democratización, el gobierno de Kabila hijo no ha conseguido erradicar el conflicto. En enero de 2008, el gobierno de la RDC y las milicias rebeldes firmaron un acuerdo de paz (principalmente para atajar la violencia en el este del país), pero las renovadas oleadas de conflictos continuaron desestabilizando la región. Por lo tanto, en julio de 2010, el CSNU, a través de la Resolución 1925, restableció la operación de mantenimiento de la paz como MONUSCO y, en marzo de 2013, mediante la Resolución 2098, la Brigada de Intervención de Fuerza (FIB) especializada con el mandato de neutralizar a los grupos armados y contribuir a reducir su amenaza a la autoridad estatal y la seguridad civil en el este de la RDC. El empeoramiento de la crisis política y la agitación de nuevo hicieron acto de presencia. Desde el referéndum constitucional de 2005, la Constitución congoleña limita el mandato presidencial a un máximo de dos períodos consecutivos de cinco años en el cargo. En diciembre de 2016, Kabila se acercaba al final de su segundo y último mandato de cinco años; sin embargo, se negó a renunciar y mostró determinación para posponer la organización de elecciones democráticas. En noviembre de 2017, la comisión electoral nacional anunció un nuevo calendario, programando elecciones para el 23 de diciembre de 2018 y extendiendo así el gobierno de Kabila por al menos otro año. Finalmente, las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 30 de diciembre de 2018, resultando ganador el opositor Félix Tshisekedi ha ganado con más del 38 % de los votos emitidos.

2. Situación actual del conflicto

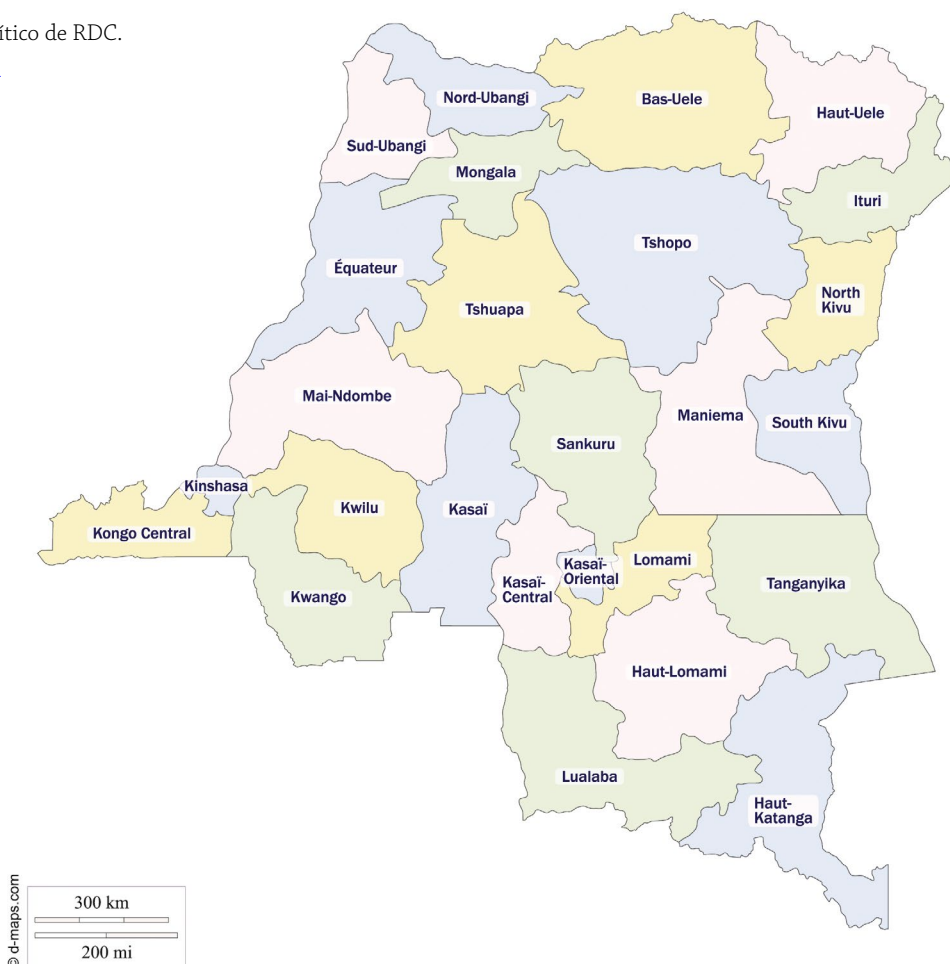
En la actualidad la situación se caracteriza por la persistencia de la inestabilidad política y la existencia de varios focos de violencia en el este del país, a pesar de los esfuerzos del Gobierno congoleño y de sus socios internacionales, que

intentan promover la desmovilización de los grupos armados, la reforma del sector de la seguridad y los proyectos de desarrollo, han tenido escasos resultados. Los principales focos de violencia insurgente y de actividad de las FARDC y, en su caso, MONUSCO, se sitúan en las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur, Alto Uélé y Bajo Uélé, Ituri, Kasái, Kasái Central y regiones limítrofes, Tanganica y, en menor medida, Kinshasa.

Provincias de Kivu Norte y Kivu Sur. Al menos 100 grupos armados están activos en ambas provincias (véase mapa IV), en particular las FDA y los Mai-Mai Yakutumba. En los últimos años, la intensidad de la violencia entre FARDC y esta amalgama de grupos insurgentes ha sido significativamente alta, deteriorándose aún más durante los años 2018 y 2019. Entre el 1 de junio de 2017 y el 26 de junio de 2019, el Kivu Security

Mapa IV. Mapa político de RDC.

Fuente: d-maps.com



Tracker² documentó 3 015 incidentes de combates y abusos con 6 555 víctimas, con un impacto crítico en la población civil:

- Muerte violenta: 1 041 incidentes con 1 897 víctimas
- Violación masiva: 24 incidentes con 100 víctimas
- Secuestro y secuestro para rescate: 848 incidentes con 3 316 víctimas
- Destrucción de propiedad: 148 incidentes.
- Represión política: 106 incidentes
- Enfrentamientos: 1 290 incidentes Estos datos, junto con las estadísticas de población disponibles más confiables, indican que 8.38 civiles fueron asesinados por cada 100 000 personas en los Kivus en 2018.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “se estima que más de un millón de personas están desplazadas en Kivu del Norte y que medio millón de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares solo este año”. Está claro que el este del Congo sigue con uno de los niveles de violencia más altos de todo el mundo.

A continuación, en las páginas siguientes, se muestra gráficamente la situación en las provincias Kivu Norte y Kivu Sur en los últimos años.

Provincias de Alto Uélé y Bajo Uélé, a causa de la internacionalización del conflicto en el norte de Uganda, y en la que ha participado activamente grupo armado LRA en la última década. Si bien en los últimos meses la gravedad de los enfrentamientos ha ido decayendo, según informe de MONUSCO e 7 de marzo de 2019 (S/2019/218) los meses de enero y febrero de 2019 se caracterizaron por un aumento del número de incidentes relacionados con la seguridad atribuidos a presuntos elementos del LRA, incluidos saqueos y

secuestros, lo cual planteaba una grave amenaza para los civiles. Las FARDC iniciaron operaciones militares en respuesta a esos ataques.

Provincia de Ituri. La región Ituri sufrió especialmente las calamidades del conflicto entre 1998 y 2003 (Guerra Mundial Africana). Los Gobiernos de Uganda, Ruanda y la RDC disponían de actores armados locales para maximizar sus intereses. La retirada de las tropas ugandesas en 2003 dejó un vacío de poder que coparon un amplio espectro de milicias y señores de la guerra locales. Las tensiones en Ituri fueron el resultado de una multitud de factores que trascienden hasta nuestros días. como las disputas territoriales entre las etnias lendu (agricultores) y hema (ganaderos), o la inmensa riqueza natural de la zona, muy rica en madera, oro, diamantes, coltán, uranio y petróleo. Hoy día, entre las milicias más activas en la región destacan las FRPI, atemorizando a la población con saqueos, ejecuciones sumarias y actos de violencia sexual. No obstante, gracias al apoyo brindado por MONUSCO el proceso de desmovilización de las FRPI está avanzando positivamente.

Provincias de Kasái, Kasái Central y regiones limítrofes. Desde 2016 en Kasái, el grupo armado Kamuina Nsapu ha estado involucrado en enfrentamientos armados contra las FARDC y las milicias Bana Mura, desencadenando un conflicto que está teniendo un impacto dramático en la población civil. La violencia entre el grupo rebelde y el gobierno se intensificó entre 2016 y principios de 2018. A principios de 2019, tras las últimas elecciones, se produjeron rendiciones espontáneas a gran escala por parte de un número considerable milicianos Kamuina Nsapu, iniciando el regreso a sus comunidades de origen. Sin embargo, persiste el riesgo de que se produzcan conflictos locales en las regiones de Kasái, Kasái Central Kasái y provincias limítrofes, como Mai-Ndombe y Sankuru, entre otros motivos, por la

2 El Kivu Security Tracker es un proyecto conjunto entre el “Human Rights Watch” y el Grupo de Investigación del Congo en la Universidad de Nueva York

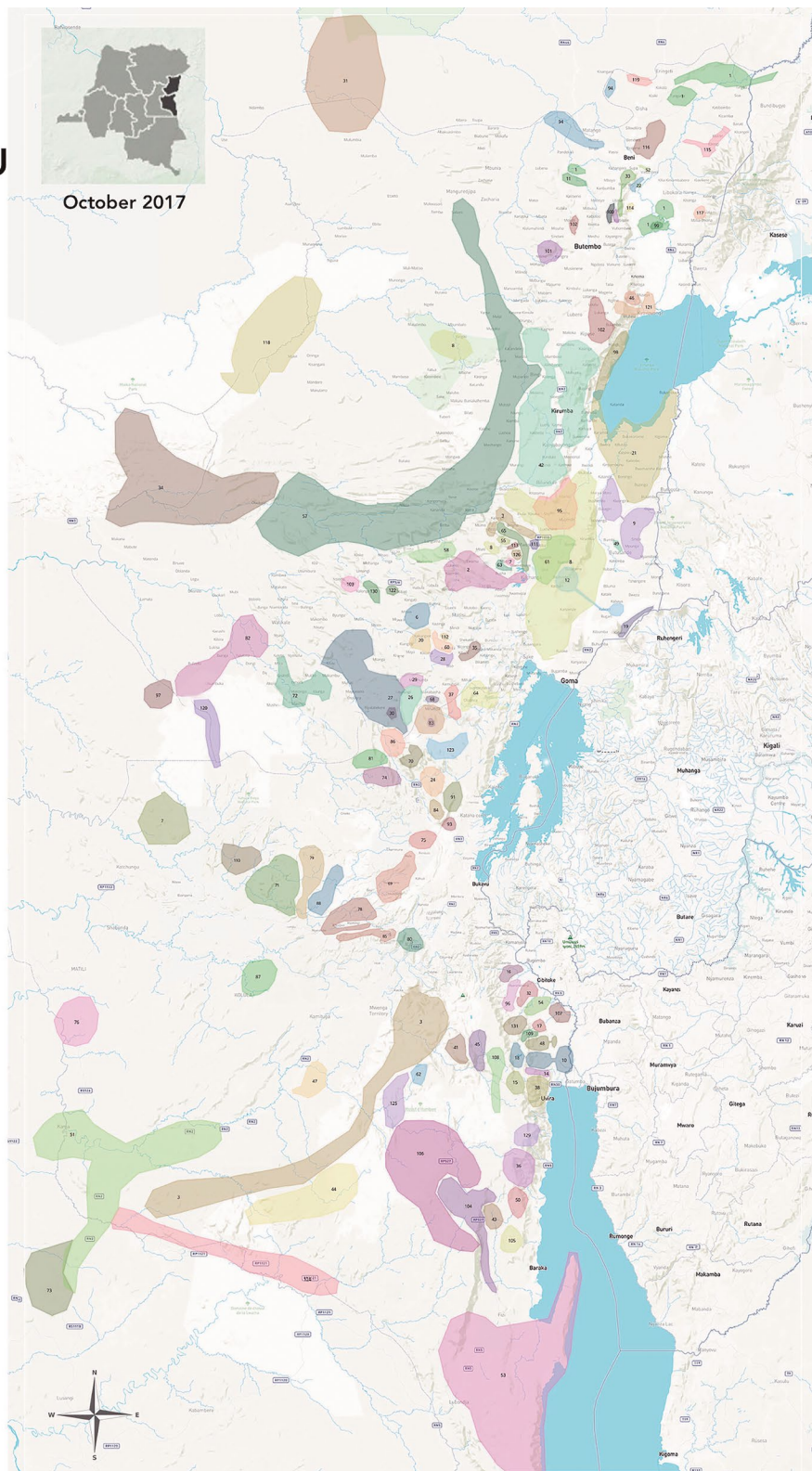
MAP OF NON-STATE ARMED ACTORS IN NORTH & SOUTH KIVU

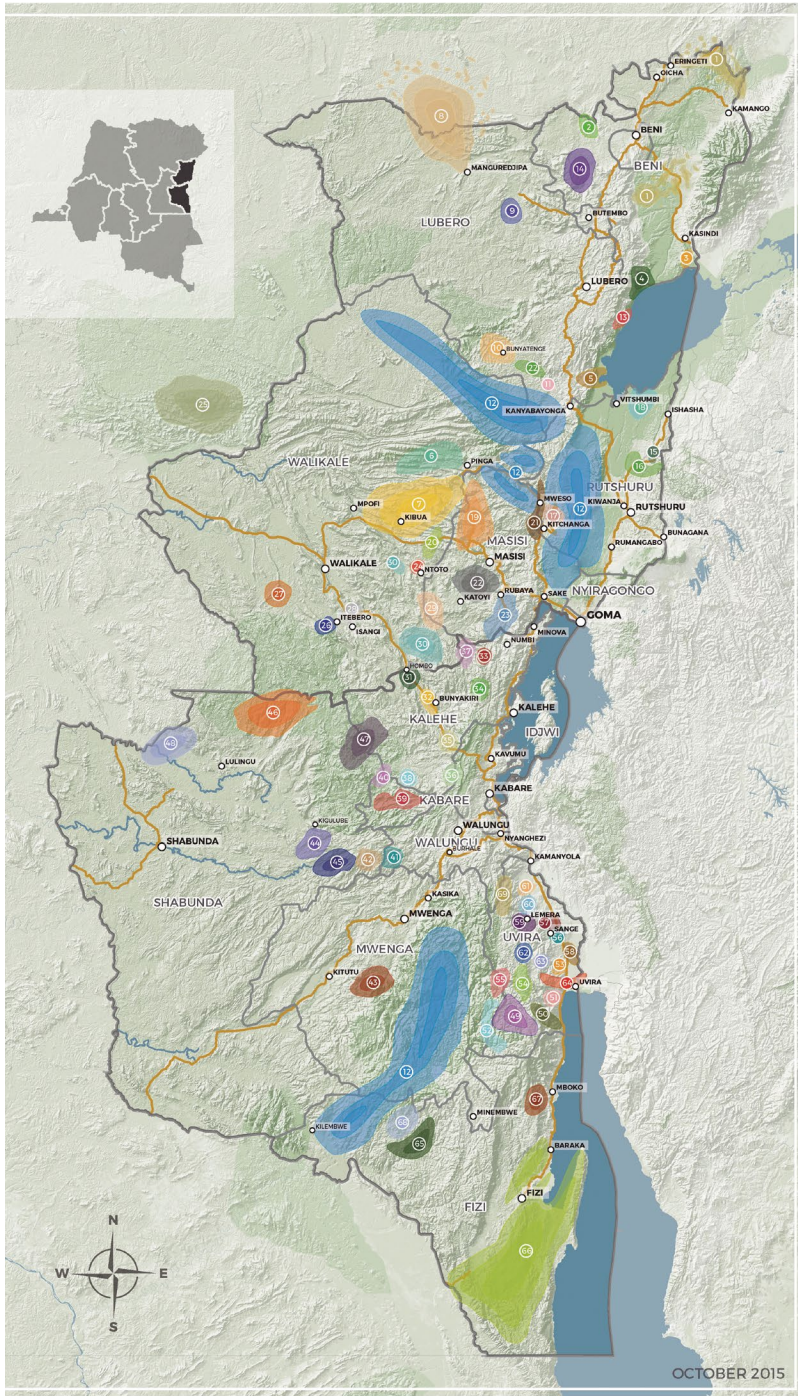
(DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO)



www.kivusecurity.org
www.suluhu.org

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| 1- ADF | 70 - RM Butachibera |
| 2 - APCLS | 71 - RM Donat/Ngandu |
| 3 - CNRD | 72 - Raia Mutomboki Elenge |
| 6 - FDC-Guides | 73 - Mai-Mai Kiwis Kalume |
| 7 - Busumba group | 74 - RM Hamakombo |
| 8 - FDLR-FOCA | 75 - RM Imani Bitaa |
| 9 - FDLR-RUD | 76 - RM Kimba |
| 10 - FNL - Nzabampema | 77 - RM Kazimoto |
| 11 - Mai-Mai Kombi | 78 - Raia Mutomboki Lukoba |
| 12 - Nyatura FDP | 79 - Raia Mutomboki Mabala |
| 14 - LD Zone | 80 - RM Maheshe |
| 15 - LD Kashumba | 81 - RM Mungoro |
| 16 - LD Mahinduzi | 82 - Raia Mutomboki Mirage |
| 17 - Mai-Mai Mbulu | 83 - RM Musole |
| 18 - Mai-Mai Délogués | 84 - Raia Mutomboki Safari |
| 19 - ex-M23 | 85 - RM Ndarumanga |
| 20 - Guides-MAC | 86 - RM Shukuru |
| 21 - Mai-Mai Charles | 87 - RM Kikwama |
| 22 - Corps du Christ | 88 - RM Wemba |
| 23 - FRPI | 90 - UPCP-Lafontaine |
| 24 - RM Kabanzi | 91 - RM Shabani |
| 26 - Mai-Mai Kifuafua | 93 - RM Bipompa |
| Baeni-Limenzi | 94 - Mai-Mai Kyandenga |
| 27 - Mai-Mai Kifuafua Delphin | 95 - Nyatura Love |
| 28 - Nyatura Kigingi | 96 - Mai-Mai Mazimano |
| 29 - Mai-Mai Kifuafua Maachano | 97 - Raia Mutomboki Kisekelwa |
| 30 - Mai-Mai Kifuafua Shalio | 98 - Mai-Mai Jackson |
| 31 - Mai-Mai Simba (Manu) | 99 - Mai-Mai Dario |
| 32 - Mai-Mai Mwenyemali | 100 - Mai-Mai |
| 33 - Mai-Mai Nzirunga | Léopards-Muthundo |
| 34 - Mai-Mai Forces Divines | 101 - MRC-L |
| Simba | 102 - UPLC |
| 35 - Nyatura Mahanga | 103 - Raia Mutomboki |
| 36 - Mai-Mai Reunion (FPC) | Shebitembe |
| 37 - Nyatura Bizagwira | 104 - Mai-Mai Ebu Ela |
| 38 - Mai-Mai Makanaki | 105 - RED-Tabara |
| 39 - Mai-Mai Kirikicho | 106 - Ngumino |
| 41 - Mai-Mai Mahoro | 107 - Mai-Mai Bigaya |
| 42 - Mazembe | 108 - FOREBU/FPB |
| 43 - Biloze Bishambuke | 109 - FNL Nibizi |
| 44 - Mai-Mai Mulumba | 110 - RM Kabazimia |
| 45 - Mai-Mai Mushombe | 111 - Nyatura Gatuza |
| 46 - Mai-Mai Nguru | 112 - Nyatura JED |
| 47 - Mai-Mai Nyakiliba | 113 - Nyatura Jean-Marie |
| 48 - Mai-Mai Nyerere | 114 - Mai-Mai Kithikyolo |
| 49 - Mai-Mai PRM/PAREM | 115 - Mai-Mai Sibenda |
| 50 - Mai-Mai Echilo | 116 - Milice Pakombe |
| 51 - Mai-Mai Malaika-She Assani | 117 - Mai-Mai Lwanga |
| 52 - Mai-Mai Vivuya | 118 - Mai-Mai Simba-Luc |
| 53 - Mai-Mai Yakutumba | 119 - Milice M'vuba |
| 54 - Mai-Mai Karakara | 120 - Raia Mutomboki Mamba |
| 55 - Nyatura-APRDC | 121 - Mai-Mai Muhima |
| 57 - NDC-R | 122 - RM Machite |
| 58 - NDC Sheka | 123 - Raia Mutomboki Manyilisa |
| 60 - Nyatura Delta | 124 - Mai-Mai Aigle |
| 61 - Nyatura Domi | 125 - Twiganeho |
| 62 - Mai-Mai Mupekenya | 126 - Nyatura Nzayi |
| 63 - Nyatura Kavumbi | 129 - Mai-Mai René |
| 64 - Nyatura Kalume | 130 - Raia Mutomboki |
| 65 - Nyatura Kasongo | Shemakingi |
| 68 - RM Akilo | 131 - Local Defense Ngengwe |
| 69 - Raia Mutomboki Blaise | 132 - CNPSC |





- 1 ADF
- 2 FOLC-Kandanga
- 3 Kasindiens
- 4 Mayi-Mayi Nguru
- 5 MPLC
- 6 NDC-Sheka
- 7 NDC-Guidon
- 8 Mayi Mayi Manu (ex-Morgan)
- 9 FDK
- 10 UPCP-Lafontaine
- 11 UPCP-Damaceni
- 12 FDLR-FOCA
- 13 Mayi-Mayi PRM/PAREM
- 14 Mayi-Mayi Vurundo
- 15 Kambale group (ex-Soki)
- 16 FDLR-RUD
- 17 Nyatura-Domi (ex-Muchoma/Vutura)
- 18 AFAPRM Mayi Mayi Charles (ex-Shetani)
- 19 APCLS
- 20 FDC-Guides
- 21 Nyatura-FDDH
- 22 Nyatura-Delta
- 23 Nyatura-Kalume
- 24 MAC
- 25 Mayi Mayi Simba Kachimuka
- 26 Raia Mutomboki Akilo
- 27 Raia Mutomboki Mirage
- 28 Raia Mutomboki Elenge
- 29 Mayi-Mayi Kifuafua Limenzi
- 30 Mayi-Mayi Kifuafua Delphin
- 31 Raia Mutomboki Shukuru
- 32 Raia Mutomboki Hamakombo
- 33 Raia Mutomboki Musole
- 34 Raia Mutomboki Butachibera
- 35 Raia Mutomboki Mweeke
- 36 Raia Mutomboki Imani Bitaa
- 37 Mayi-Mayi Kirikicho
- 38 Raia Mutomboki Blaise
- 39 Raia Mutomboki Lukoba
- 40 Raia Mutomboki Kashungushungu
- 41 Raia Mutomboki Maheshe
- 42 Raia Mutomboki Ndarumanga
- 43 Mayi-Mayi Nyakiliba
- 44 Raia Mutomboki Mabala
- 45 Raia Mutomboki Makombo
- 46 Raia Mutomboki Takulengwe
- 47 Raia Mutomboki Donat/Ngandu
- 48 Raia Mutomboki Kazimoto (ex-Kikuni)
- 49 Nyamusharaba (ex-Tawimbi)
- 50 Mayi-Mayi Toto
- 51 Mayi-Mayi Fujo
- 52 LDF Hauts Plateaux
- 53 Mayi-Mayi Nyerere
- 54 Mayi-Mayi Mushombe
- 55 Mayi-Mayi Mahoro
- 56 Mayi-Mayi Karakara/Armuse-Gueulle
- 57 Mayi-Mayi Simusizi
- 58 Mayi-Mayi Gere-Kilolo
- 59 LDF Intervention
- 60 LDF Moliere
- 61 LDF Mahinduzi
- 62 LDF Santos
- 63 LDF Kashumba
- 64 FNL-Nzabampema
- 65 Mayi-Mayi Mulumba
- 66 Mayi-Mayi Yakutumba
- 67 Mayi-Mayi Bwasakala/Reunion (FPC)
- 68 Mayi-Mayi MDLC (Chochi/Yenga)
- 69 Rushombo Group

An essay explaining key trends in armed mobilization and our methodology can be found at www.congoresearchgroup.org and www.christophvogel.net

Mapas V. A y V. B. Actores armados en Kivu Norte y Kivu Sur. Fuente: Informe “Congo, forgotten: the numbers behind Africa’s longest humanitarian crisis”. Congo Research Group Center on International Cooperation. New York University. Agosto 2019.

persistencia de otras milicias mai-mai y el previsible retorno de miles de personas refugiadas y desplazadas a sus lugares de origen.

Provincia de Tanganica. Un estudio llevado a cabo en noviembre de 2017 sobre los conflictos en Kivu Sur y Tanganica concluyó que los problemas relacionados con la discriminación social y étnica (67,4 %) son los más recurrentes en Tanganica. En los últimos dos años, las milicias mai-mai y enfrentamientos conflicto entre comunidades étnicas luba y twahan han aumentado considerablemente en esta región y los continuos. Los últimos informes de MONUSCO alertan del reclutamiento de niños para el combate, los numerosos saqueos, extorsiones y emboscadas contra la población civil y las FARDC y la explotación ilegal de las minas de la zona. A 31 de marzo de 2019 más de 480 280 personas permanecían desplazadas en Tanganica, según estimaciones de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

3. Los actores en los conflictos vigentes de la RDC

A continuación, se describen, por un lado, las fuerzas estatales y progubernamentales y, por otro, los grupos rebeldes insurgentes y las principales milicias en la contienda.

Fuerzas estatales y progubernamentales

Las Fuerzas Armadas congoleñas (FARDC)

En 2003, las Fuerzas Armadas congoleñas comienzan un proceso de refundición e integración en el marco de los acuerdos de paz alcanzados tras la Segunda Guerra del Congo. En estas fechas, el país se encuentra con más de 150 000 militares y combatientes de grupos armados, entre las diferentes fuerzas y cuerpos de

seguridad del Estado, como restos de las Forces Armées Zairoises y la Garde Présidentielle -de la época de Mobutu-, las antiguas Fuerzas Armadas Congoleñas (FAC), diversas milicias Mai Mai y combatientes extranjeros. La integración en las FARDC de antiguos de grupos armados, la baja remuneración de sus efectivos y el más que deficiente equipamiento militar propiciaban la configuración de un ejército nacional indisciplinado, que incluso llegaría a adquirir algunas notas características de los grupos rebeldes, especialmente en el reclutamiento de “niños soldados” (véase tabla IV niños soldado). El International Crisis Group, en su informe de 2012 hablaba de la extensión de las actividades ilícitas de las FARDC con el pretexto de las operaciones contra los grupos armados. Esta misma línea argumental sostenía el informe sobre la RDC del Servicio de Investigación del Congreso de EE. UU. del año 2013. Señalaba que las 150 000 personas que forman este ejército están mal formadas, mal pagadas y mal dotadas de alimentos y suministros. Además, indicaba que las notas de corrupción, ilegalidad y limitación de recursos de las FARDC se replican en otras instituciones públicas, como la Policía y el Poder Judicial. Los programas de integración de las FARDC presentan inconsistencias graves, como el deficiente control de las cadenas de mando paralelas (muchos de los soldados permanecían leales a sus antiguos comandantes) o la inexistente formación en derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Hoy día las FARDC, cuyos efectivos se han estimado en 134 000 soldados (según el informe de la Global Firepower -último acceso en diciembre de 2019-), continúan fracturadas por divisiones geográficas e identitarias.

Grupos rebeldes y milicias principales

Las Fuerzas Democráticas de Liberación (FDLR)

Después del genocidio que tuvo lugar en Ruanda en 1994, entre los más de dos millones de refugiados ruandeses que huyeron a la

Tabla III. Conflictos armados vigentes en RDC. Fuente: Informe 2019 sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Escola de Cultura de Pau, UAB.

Conflicto —inicio—	Tipología	Actores principales	Intensidad Evolución
RCD (este) —1998—	Interno internacionalizado Gobierno, Identidad, Recursos	Gobierno, FDLR, escisiones de las FDLR, milicias Mai-Mai, Nyatura, APCLS, NDC-R, grupos armados de Ituri, grupo armado de oposición burundés FNL, Rwanda, MONUSCO	2 =
RDC (este- ADF) —2014—	Interno internacionalizado Sistema, Recursos	RDC, Uganda, milicias Mai-Mai, grupo armado de oposición ADF, MONUSCO	1 =
RDC (Kasai) —2017—	Interno Gobierno, Identidad	Gobierno, diversas milicias de adscripción étnica (Bara Mura, Kamwina Nsapu)	2 ↓

RDC se encontraban miembros de las antiguas Fuerzas Armadas ruandesas (FAR) y de las milicias *Interahamwe*. Esto propició su reagrupación con el objetivo de perpetrar nuevos ataques en Ruanda, con la permisividad y hasta la connivencia del Gobierno de Mobutu. A este conglomerado inicial, conocido como Armée de Libération du Ruanda (ALIR), se le sumaron los jóvenes congoleños de la comunidad *banyaruanda* reclutados voluntariamente o por la fuerza en las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur. En el año 2000, ALIR se unió con otros sectores político-militares *hutus* con base en Kinshasa, y juntos crearon las Forces Démocratiques de Libération du Ruanda (FDLR) en 2001, aunque las FDLR oficialmente negaron estar vinculadas a ALIR. Tanto ALIR primero, como las FDLR posteriormente, colaboraron y recibieron el apoyo económico y militar de Kinshasa. El apoyo y la tolerancia gubernamental continuaron de manera descubierta hasta inicios de 2009, cuando el Gobierno congoleño decidió cambiar su política en relación a las FDLR y colaborar con Ruanda. No obstante, como testimonian varios informes de Naciones Unidas y otras ONG, algunos sectores de las FARDC han seguido apoyando a las FDLR y proporcionándoles material militar. El grupo ha visto reducirse su

capacidad militar con el paso del tiempo a través de las diferentes ofensivas militares de las FARDC y de Ruanda. De los 6 000-8 000 combatientes disponibles a principios de los 2000, a principios de 2016 no cuenta con más de 2 000 combatientes. Las FDLR poseen una red de apoyo y lobby en diferentes países del continente africano y en Europa (en Alemania, Bélgica, Francia y países nórdicos) y en América del Norte (Canadá y Estados Unidos). Los objetivos de las FDLR son derrocar al actual Gobierno de Ruanda y promover el diálogo político, la democracia y el respeto por las libertades fundamentales en la sociedad ruandesa. La principal reivindicación de las FDLR -previa a un retorno pacífico al país- es la celebración de un diálogo inter-ruandés inclusivo. El grupo ha mantenido relaciones de cohabitación y de protección de la población local y de protección, aunque la relación también ha oscilado hacia el autoritarismo y la sumisión de la población civil, víctima habitual de abusos, represalias, violaciones de los derechos humanos, reclutamiento forzado y saqueos. Actualmente, la mayor parte del financiamiento de las FDLR procede de la comercialización de productos en las zonas mineras que controlan en el este, además de los impuestos y la venta de cultivos como el aceite de palma y el cánnabis. En el

año 2003, surgen las Forces Combattante Abacunguzi (FOCA) como rama militar de las FDLR.

Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP)

Movimiento 23 de marzo (M23)

Después de la firma de los acuerdos de paz de 2002 y 2003, uno de los principales grupos armados congoleños compuesto por población *tutsi* congoleña, el RDC-Goma (grupo armado satélite de Ruanda), se integró en el Gobierno nacional de transición congoleño. Sin embargo, algunos sectores de esta comunidad siguieron sintiéndose políticamente excluidos, y crearon el Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), en el año 2006, con el continuo apoyo de Ruanda. Liderado por el general Laurent Nkunda, tenían como objetivo defender, proteger y asegurar que la comunidad *banyaruanda* tuviese representación política en las instituciones congoleñas. Entre 2006 y 2012, el CNDP se integran y separan en varias ocasiones de las FARDC, hasta que en marzo del 2012 crean el grupo M23 (Mouvement 23 mars) enfrentándose de nuevo a las FARDC. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó una brigada ofensiva bajo el mandato de la MONUSCO para apoyar a las FARDC en su lucha contra el M23. El ejército congoleño y las fuerzas de paz de la ONU derrotaron al grupo rebelde en 2013. Sin embargo, muchos de los combatientes del M23 se encuentran refugiados en Ruanda y Uganda después de la derrota de 2013, y los intentos para repatriarlos y amnistiarlos han fracasado, por lo que pueden reactivarse en cualquier momento. Según informes recabados por el Consejo de Seguridad de la ONU el M23 “ha sido cómplice y responsable de infracciones graves del derecho internacional cometidas contra mujeres y niños en situaciones de conflicto armado en la República Democrática del Congo, como asesinatos, mutilaciones, actos de violencia sexual, secuestros y desplazamientos forzados. Según numerosos informes, investigaciones y testimonios de testigos oculares, el M23 ha llevado a cabo matanzas en masa

de civiles y violaciones de mujeres y niños en diversas regiones de la República Democrática del Congo.” Uno de los miembros fundadores del grupo rebelde M23, Bosco Ntaganda, también conocido como el Exterminador, se entregó voluntariamente a la embajada de EE. UU. en Kigali el 18 de marzo de 2013 y posteriormente entregado a la Corte Penal Internacional. El 8 de julio de 2019, la CPI declaró culpable a Ntaganda, más allá de toda duda razonable, de 18 cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, cometidos en Ituri, RDC, en 2002-2003 (entre ellos asesinato, violaciones, esclavismo sexual y haber reclutado niños soldado). El 7 de noviembre de 2019 fue sentenciado a 30 años de prisión, la pena más alta impuesta hasta la fecha por la Corte y primera condena por utilizar esclavas sexuales (“*The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*” case ICC-01/04-02/06-2442).

Frente para la resistencia patriótica en Ituri (FRPI)

El FRPI es una milicia armada y partido político con sede en Bunia, principalmente activo en el sur de la provincia de Ituri, en el noreste de la RDC. El FRPI se creó en noviembre de 2002 a raíz de la unión entre jóvenes de la comunidad *ngiti*, aliados de la comunidad *lendu* y del grupo Front des Nationalistes et Integrationnistes (FNI). Según las estimaciones, el grupo llegó a tener en torno a 9 000 combatientes en el año 2003. Cerca de 15 000 soldados de las FRPI se desmovilizaron en 2006 como parte del proceso de paz (acordado por el gobierno congoleño con las FRPI y otros grupos rebeldes activos en el noreste del país) y muchos comandantes se integraron en las FARDC. Sin embargo, la actividad violenta regresó en 2008 con ataques de las fuerzas residuales de FRPI contra las aldeas de Ituri y los campamentos de FARDC. Actualmente, siguen cometiendo actos de saqueo, cortes de carreteras, extorsión de la población civil y reclutamiento de menores. Su principal líder, Germain Katanga, fue arrestado y transferido a la CPI acusado de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, siendo condenado el 17 de marzo de 2014,

como colaborador de un cargo de crimen contra la humanidad (asesinato) y 4 cargos de crímenes de guerra (asesinato, ataque a una población civil, destrucción de bienes y saqueo) cometidos el 24 de febrero de 2003 durante la masacre en la aldea de Bogoro, en el distrito de Ituri de la RDC. Katanga fue condenado a 12 años de prisión, si bien en noviembre de 2015, la CPI revisó la condena y se redujo a 3 años y 8 meses la pena, con motivo de su buen comportamiento, cooperación con el tribunal y “genuina disociación” de sus crímenes, lo cual significaría que la pena terminaría el 18 de enero de 2016. En diciembre de 2015, el ex líder de la milicia fue transferido a la RDC para cumplir el resto de su condena, pero fue acusado de inmediato de nuevos cargos en el Tribunal Superior Militar de la capital, Kinshasa. En abril de 2016, la Presidencia de la CPI aprobó la solicitud de la RDC de enjuiciar a Katanga por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad después de concluir que el enjuiciamiento interno propuesto no socavaría los principios fundamentales del Estatuto de Roma ni afectaría la integridad de la corte. Actualmente, se sigue el procedimiento de enjuiciamiento de Katanga en los tribunales congoleños.

Las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL)

El origen de las Forces Nationales de Libération (FNL) en Burundi se remonta a finales de los años setenta, concretamente a 1979, cuando se creó el Partido por la Liberación del Pueblo Hutu (PALIPEHUTU), como consecuencia de la violencia estatal y la impunidad de los responsables de los crímenes, que alimentaron su surgimiento, y sobre todo por la exclusión a la cual se veían sometidos amplios sectores de la población, una exclusión con componentes étnicos, regionales, políticos y de género. Desde 1991, el brazo militar del movimiento PALIPEHUTU, las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL), empezó a lanzar ataques desde los campos de refugiados situados en Tanzania y desde la RDC, sobre todo a partir del golpe de estado del 1993. Este grupo fue el último en aceptar la firma de los acuerdos de paz de Arusha,

y se mantuvo activo hasta 2009, cuando se sumó a la contienda política con su renuncia a la violencia. No obstante, las elecciones del 2010, tildadas de fraudulentas por la oposición, supusieron un obstáculo y han provocado una involución en el país a causa de la reconfiguración de una parte de la insurgencia. Además, cabe destacarse el creciente autoritarismo y la persecución de la oposición política por parte del Gobierno, que ha empujado a parte de la oposición a recuperar la lucha armada como instrumento de presión. Existen restos de las FNL y otros actores burundeses refugiados en el este de la RDC, en la provincia de Kivu Sur, en concreto en la llanura del río Ruzizi, límite entre la RDC y Burundi. Otra de las zonas de presencia de las FNL es el territorio de Fizi, entre la meseta de Uvira y la península de Ubwari.

Milicias Mai-mai

Las milicias Mai-mai no disponen de una estructura organizada, sino que conforman actualmente más de setenta grupos, que en determinados momentos han creado alianzas para negociar o para defender sus intereses económicos y territoriales de las incursiones militares de otros actores armados en el RDC. Los grupos que caen bajo el término general “Mai-Mai” incluyen las fuerzas armadas dirigidas por caudillos, ancianos tribales tradicionales, jefes de aldeas y combatientes de la resistencia con o sin motivación política. En ciertos casos, estos líderes tradicionales son los propios líderes de las milicias, que se han convertido en señores de la guerra a sueldo de los políticos locales, o por cuenta propia. En este contexto, la inexistente cohesión interna de las milicias Mai-mai ha condicionado su legitimidad y su relación con la población, los gobiernos y otros grupos guerrilleros y rebeldes, nacionales y extranjeros. La mayoría de los grupos Mai-mai han mutado su discurso y sentimiento nacionalista hacia la extorsión y el saqueo de la población civil a la que afirman proteger, violando y torturando a mujeres, reclutando a niños para los combates y expoliando los recursos naturales de la zona para incrementar los beneficios

económicos (maderas, minerales, carbón vegetal, ganado, control de carreteras). Hoy día, la pervivencia de los Mai-mai responde, además de lo ya indicado, a la fragilidad de la autoridad del Estado y a la ausencia de mecanismos efectivos de respuesta a las graves violaciones de derechos humanos que estos grupos cometen.

Entre la multitud de milicias Mai-mai existentes podemos destacar las siguientes: PARECO, APCLS, Mai-Mai Yakutumba, milicias Bana Mura, Kamuina Nsapu, Alianza de Patriotas por un Congo Libre y Soberano (APCLS), Unión de Patriotas Congolese por la Paz, Mai-Mai Lafontaine, Mai-Mai Mazembe, Mai-Mai Simba, Mai-Mai Kata Katanga, Nduma Defensa del Congo, Nduma Defensa del Congo-Renovado, Nyatura, Raia Mutomboki y la Coalición Nacional del Pueblo por la Soberanía del Congo (CNPSC).

- **Kamuina Nsapu.** La milicia Kamuina Nsapu es una rebelión contra las fuerzas de seguridad del estado de la RDC, focalizada en las provincias de Kasai-Central, Kasai, Kasai-Oriental, Lomami y Sankuru. La milicia se formó en 2016, tras el asesinato de un líder tribal de la etnia *luba*, Kamwina Nsapu, por las fuerzas de seguridad congoleñas. La organización del grupo se basa en las ancestrales ceremonias *tshiotas* (salas de iniciación que contienen fuegos sagrados), que están presentes en varias provincias de Kasai. Cada unidad está dirigida por un emisario (llamado “apóstol”) de Kamuina Nsapu, quien es responsable del reclutamiento de nuevos miembros.

- **Milicia Mai-Mai Yakutumba.** Fundada en 2007 por el autoproclamado general William Amuri Yakutumba, está compuesta por unos cientos de combatientes, la gran mayoría procedentes de la comunidad Bembe, con sede en el territorio Fizi en Kivu del Sur. El objetivo principal del grupo es proteger a la comunidad Bembe de otras comunidades instaladas en la región.

- **Coalición Nacional del Pueblo por la Soberanía del Congo (CNPSC).** La CNPSC surgió a finales de 2016 como un grupo paraguas formado por más de 10 milicias armadas que compartían el objetivo general de derrocar al presidente Kabil,

quien dilató la celebración de las elecciones programadas para diciembre de 2016. Actualmente, representa una de las más amplias coaliciones Mai-Mai activas en el este del Congo (en territorio Fizi) y lideradas por veteranos comandantes milicianos como William Amuri Yakutumba. Desde junio de 2017, se han enfrentado en repetidas ocasiones con las FARDC, tomando el control de varias aldeas a lo largo del lago Tanganica, logrando controlar algunas zonas en la región de Uvira. Sin embargo, las operaciones conjuntas FARDC-MONUSCO causaron pérdidas considerables para el grupo que regresó a su zona de influencia en territorio Fizi.

Grupos armados ugandeses

- **Las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA) / Ejército Nacional para la Liberación de Uganda (NALU).** Las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA) surgieron originalmente como un grupo armado en oposición al Gobierno de Uganda (fundadas en Uganda en 1989). Después de la unión con el Ejército Nacional para la Liberación de Uganda (NALU) bajo el liderazgo de Jamil Mukulu, se transformó en un movimiento con inspiración islamista. Las FDA tienen su base de operaciones en Uganda y RDC, en torno a las ciudades de Beni y Butembo (en la región de Kivu Norte). Desde 2007, las actividades militares de las FDA en Uganda han sido esporádicas y no representan una amenaza real para el país. Sin embargo, la situación es sustancialmente diferente en la RDC, donde el grupo armado ha estado llevando a cabo ataques contra las fuerzas armadas estatales y la población civil. Las FDA no poseen armamento sofisticado y se basa principalmente en machetes y hachas, financiándose a través de sus contactos con mercaderes congoleños, controlando la industria maderera local y la circulación de productos, e incluso cultivando campos. El líder del grupo armado, Jamil Mukulu, quien fue arrestado en Tanzania en abril de 2015 y extraditado a Uganda. Actualmente, se cree que el nuevo líder es Seka Musa Baluku.

- ***Ejército de Resistencia del Señor / Lord's Resistance Army (LRA)***. El Ejército de Resistencia del Señor (LRA en su abreviatura en inglés) fue creado en 1987 por algunos miembros del Movimiento del Espíritu Santo, fundado por Alice Lakwena, y del ejército ugandés (derrocado por el presidente ugandés Yoweri Museveni). Durante casi 25 años, el LRA, dirigido por su líder, Joseph Kony, ha causado estragos en las comunidades civiles de África central. Lo que comenzó como una rebelión localizada en el norte de Uganda se ha transformado en una insurgencia regional que hoy aterroriza a la población civil en el noreste de la RDC en Sudán del Sur y en el este de la República Centroafricana. Entre 1994 y 2004, el LRA estaba localizado en Sudán del Sur, pero después de las negociaciones de paz el grupo movió su base a la RDC. Comenzaron a instalarse allí a finales de 2005, en concreto en el parque nacional de la Garamba. Siguen presentes de manera residual en este parque, donde, según un informe publicado en el mes de junio de 2013 por Kasper Agger y Jonathan Hutson, se sirven de la caza furtiva de elefantes y elevado precio del marfil para financiarse. En este informe se explica que el LRA transporta el marfil de la RDC a la República Centroafricana, donde lo venden a empresarios árabes y oficiales de las fuerzas armadas sudanesas a cambio de dinero, alimentos, armas, municiones y suministros médicos. Según el Informe del Grupo de Expertos sobre la RDC los ataques violentos de este grupo disminuyeron en 2013 y se calcula que solo cuenta en este país con 40 o 50 integrantes, sigue inspirando temor y siendo el causante de miles de desplazamientos. En mayo de 2005, la CPI emitió una orden de arresto contra Joseph Kony como presunto autor de 12 crímenes contra la humanidad (asesinato, esclavitud, esclavitud sexual, violación, actos inhumanos de infligir graves lesiones y sufrimientos corporales) y 21 cargos de crímenes de guerra: asesinato; trato cruel de civiles, dirigir intencionalmente un ataque contra una población civil, saqueo, inducción a la violación y alistamiento

forzado de niños). Joseph Kony sigue en paradero desconocido (“*The Prosecutor v. Joseph Kony and Vincent Otti*”, anteriormente “*The Prosecutor v. Joseph Kony, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo and Dominic Ongwen*” caso ICC-02/04-01/05). Se dice que durante estos últimos años ha estado oculto cerca de la frontera con Sudán y la República Democrática del Congo. La CPI da 1,7 millones de dólares (algo más de 1 millón de euros) por su captura.

En 2011, EE. UU. decidió aportar un centenar de asesores militares para apoyar a los países del centro de África y el operativo militar promovido por la UA (la iniciativa de Cooperación Regional contra el LRA) en la captura del líder del grupo, Joseph Kony. En 2013, EE. UU. ofrecía 5 millones de dólares de recompensa por cualquier información que llevara a su captura.

La Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)

La Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) fue establecida por el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) el 1 de julio de 2010. Se realizó de conformidad con la resolución 1925 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) del 28 de mayo, en virtud de la cual se autorizó a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo su mandato relacionado, entre otras cosas, con la protección de civiles, personal humanitario y defensores de derechos humanos bajo amenaza inminente de violencia física y para apoyar al Gobierno de la RDC en sus esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz. Desde entonces, la operación de mantenimiento de la paz ha estado apoyando al gobierno en sus esfuerzos por abordar la gran cantidad de grupos armados que operan en la República Democrática del Congo (RDC).

En virtud de la última resolución publicada disponible (Resolución 2409 del año 2018 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8216ª sesión, celebrada el 27 de marzo de 2018³, el Consejo decidió:

- » Prorrogar hasta el 31 de marzo de 2019 el mandato de la MONUSCO en la República Democrática del Congo,
- » Fijar la dotación máxima autorizada de la MONUSCO en 16 215 efectivos militares, 660 observadores militares y oficiales de Estado Mayor, 391 agentes de policía y 1 050 agentes de unidades de policía constituidas;
- » Determinar que las prioridades estratégicas de la MONUSCO consisten en contribuir a la consecución de los siguientes objetivos:
 - a. La protección de los civiles;
 - b. La prestación de apoyo a la aplicación del acuerdo de 31 de diciembre de 2016 y el proceso electoral;

La protección de los civiles se encuadra en la puesta en marcha de las siguientes tareas:

- Asegurar la protección eficaz, dinámica e integrada de los civiles sometidos a amenazas de violencia física mediante acciones de prevención, disuasión y contención dirigidas a todos los grupos armados y las milicias locales para que se abstengan de infligir violencia a la población y por medio del fomento y la puesta en práctica de iniciativas de mediación locales para prevenir la intensificación de la violencia, prestando particular atención a los civiles congregados en campamentos de desplazados y refugiados, los manifestantes pacíficos, el personal de asistencia humanitaria y los defensores de los derechos humanos;
- Colaborar con el Gobierno de la RDC para detectar las amenazas a los civiles y poner en práctica los planes de prevención y respuesta existentes y reforzar la cooperación entre civiles

y militares, a fin de asegurar la protección de los civiles frente a abusos y violaciones de los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario, en particular todas las formas de violencia sexual y por razón de género y las violaciones y los abusos cometidos contra niños y personas con discapacidad;

- Mejorar su interacción con la población civil para aumentar la conciencia y la comprensión acerca de su mandato y sus actividades, fortalecer su mecanismo de alerta temprana e intensificar sus esfuerzos para vigilar y documentar las violaciones del derecho internacional humanitario y los abusos de los derechos humanos;

- Neutralizar a los grupos armados mediante la Brigada de Intervención en apoyo de las autoridades de la RDC y las FARDC, sobre la base del acopio y el análisis de información, y teniendo plenamente en cuenta la necesidad de proteger a los civiles y mitigar los riesgos que surjan durante cualquier operación militar;

- Prestar asesoramiento y asistencia al Gobierno de la RDC a fin de asegurar que las acciones contra los grupos armados cuenten con el apoyo de los componentes civil y de policía en un marco de planificación consolidada que ofrezca una respuesta amplia a los esfuerzos de estabilización de cada zona;

- Colaborar con las autoridades de la RDC para arrestar y llevar ante la justicia a todos los presuntos responsables de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, en particular mediante la cooperación con los Estados de la región y la Corte Penal Internacional;

- Prestar asesoramiento y apoyo al Gobierno de la RDC para promover los derechos humanos, en particular los derechos civiles y políticos, y combatir la impunidad, entre otras cosas mediante la aplicación de la “política de tolerancia cero” del Gobierno con respecto a las violaciones de la disciplina y de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

³ Resolución disponible en [https://undocs.org/S/RES/2409\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2409(2018))

4. Las empresas y los minerales en conflicto

En agosto de 2012, la Comisión de Mercados y Valores de Estados Unidos (SEC) aprobó la Norma Final con relación al origen de minerales de conflicto tal y como se define en la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección del Consumidor, Sección 1502. Esta norma se aplica a empresas que cotizan en bolsa y exige que dichas compañías informen anualmente a la SEC sobre el uso que hacen de minerales de cuatro minerales concretos (oro, tungsteno, wolframio y tantalio, también conocidos como 3TG por sus siglas inglesas). En concreto, estas empresas están obligadas a investigar y tomar las medidas pertinentes si su procedencia se halla en las zonas en conflicto existentes en la RDC y los nueve países colindantes. En el marco de las industrias extractivas también se introdujo con la ley Dodd-Frank la sección 1504, relativa a la obligación de las compañías estadounidenses que lleven a cabo una explotación comercial de petróleo, gas natural o minerales a divulgar los pagos que realizan a gobiernos extranjeros para acceder y explotar comercialmente estos recursos. La finalidad de la ley Dodd-Frank era proteger al consumidor aportando mayores controles y fomentando la transparencia empresarial, si bien podemos destacar dos avances fundamentales a nivel mundial. El primero, reside en el hecho de contar con un instrumento jurídico vinculante que permitiese comprender mejor el funcionamiento de las cadenas de suministro globales de estas industrias, monitoreando las distintas fases productivas a efectos de luchar contra la corrupción, la desinformación de los consumidores y, en definitiva, las graves violaciones de derechos humanos perpetradas en el ejercicio de una actividad empresarial sin límites y ni escrúpulos. El segundo, consecuencia de lo anterior, es la contribución al desarrollo legislativo de los principios de Naciones Unidas sobre Empresas y

Derechos Humanos, dotando de carácter vinculante, en este marco normativo estadounidense, a las recomendaciones de la OCDE sobre la diligencia debida en derechos humanos.

Sin embargo, hay expertos que sostienen la inoperancia de la sección 1502. Por un lado, dicha previsión normativa condujo a una prohibición de facto de la minería artesanal en el este del Congo, privando a cientos de miles de esos mineros de sus medios de subsistencia. Por otro lado, no resolvió la causa de los conflictos ni se redujo la violencia, en tanto que los grupos armados y los señores de la guerra han virado hacia el saqueo y explotación de otros recursos naturales. En esta línea, la administración Trump amenazó con suspender la Sección 1502 en febrero de 2017, si bien finalmente no lo llevó a cabo.

En un informe de un informe publicado en el mes de octubre de 2019 por la “Responsible Sourcing Network” (RSN), el grupo analizó el cumplimiento corporativo bajo la legislación, aprobada por la administración Obama. Los indicadores estudiados por la RSN mostraron una disminución en el compromiso de las empresas en esta materia a largo plazo y niveles de riesgo “deplorables” con respecto al trabajo infantil y otros abusos. A pesar de los resultados relativamente pesimistas, la RSN señaló que el sector tecnológico fue una excepción, como se observa en el gráfico adjunto, aseverando que “empresas como Intel, Apple, Microsoft, Ford, HP, Dell Technologies, Royal Philips, Alphabet y Acer demuestran que la implementación de medidas para reducir el riesgo y el daño en todos los niveles de sus cadenas de suministro se puede hacer con éxito”.

Paradójicamente, la industria tecnológica tendrá que lidiar con una demanda interpuesta (en octubre de 2019) por las familias de 14 menores fallecidos por derrumbes en una mina ilegal de cobalto en RDC. La demanda, que se ha presentado en los tribunales estadounidenses contra algunas de las principales empresas tecnológicas del mundo, se denuncian trabajos forzados y abusos contra menores. En la misma, se solicita

dichas actividades. En definitiva, se sostiene que estas multinacionales tecnológicas colaboraron y fueron cómplices de los delitos perpetrados por las empresas que explotaban irregularmente las minas, responsables directas, por tanto, de su derrumbe y de las muertes y graves daños a los menores y sus familias.

En el contexto europeo, la UE ha sido consciente que en las zonas de conflicto o de alto riesgo, en muchas ocasiones la explotación de recursos naturales minerales provoca que broten o continúen conflictos violentos. En dichas zonas, las violaciones de los derechos humanos son muy frecuentes y variopintas (trabajo infantil, violencia sexual, desapariciones de personas,

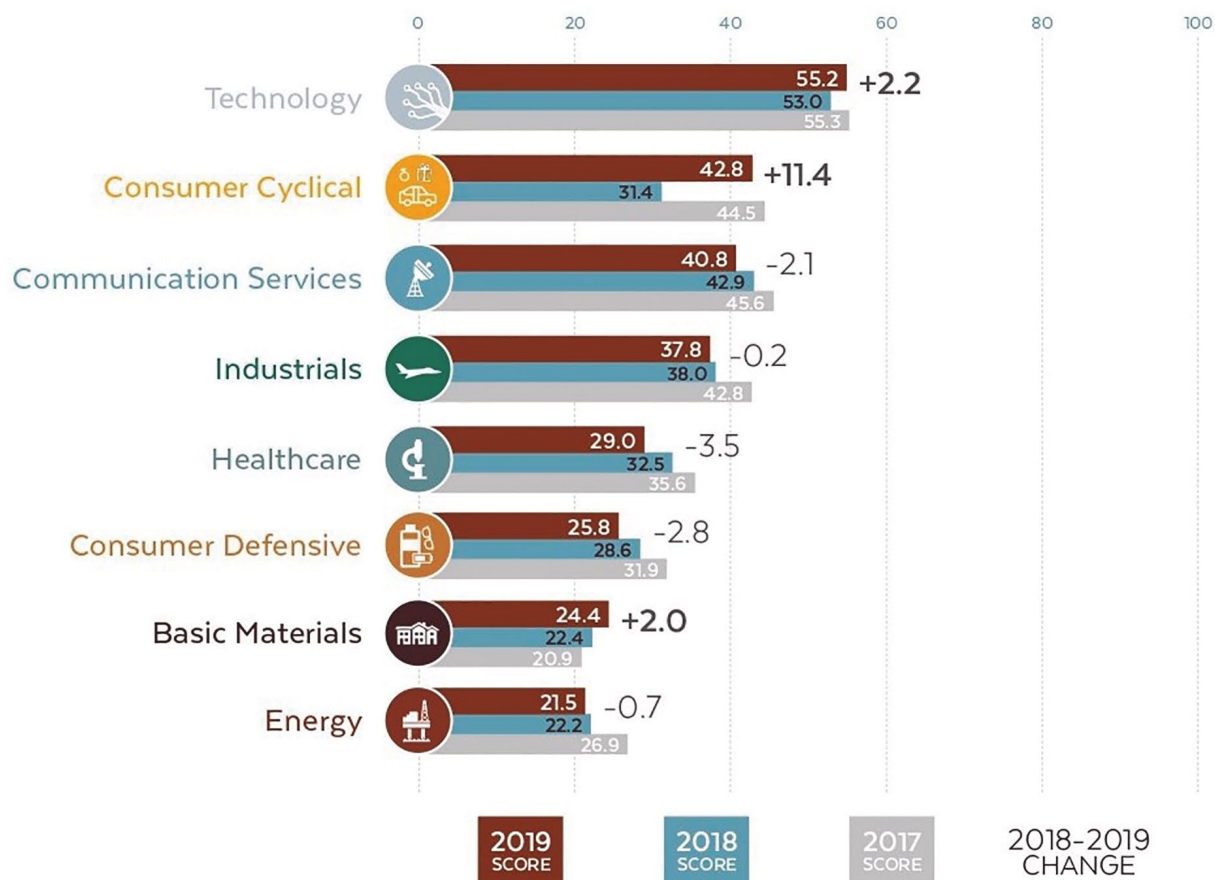
reasentamientos forzosos y destrucción de patrimonio cultural y natural). Así, se hace necesario romper el nexo entre los conflictos y la explotación ilegal de minerales es un elemento esencial para garantizar la paz, el desarrollo y la estabilidad. Con este espíritu se aprueba el Reglamento UE 2017/821 de 17 de mayo de 2017 por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo. Esta regulación, que en su contenido sustancial será de aplicación obligatoria a partir del 11 de enero de 2021, pretende conseguir los siguientes objetivos:



Gráfico I. Ranking de cumplimiento de la debida diligencia en 3TG por industrias
 Fuente: Informe “An Investor Guide to Conflict Minerals and Cobalt Reporting in Year Six”.

Sectors' Comparative Rankings on 3TG Due Diligence

Figure 8: 3TG Comparative Ranking per Sector between 2017, 2018, and 2019



5. Consecuencias del conflicto

a) Niños soldados

Se estima que la RDC es el país con más niños soldados del mundo. Más de 30 000 niños están incorporados en grupos armados. Las causas de su reclutamiento son de muy diversas índoles, si bien podemos encontrar denominadores comunes que se repiten en distintas regiones del mundo. La pobreza, el abandono, la orfandad y la falta de protección, en escenarios de conflictos bélicos convierten a los niños en blancos perfectos para su alistamiento. Además, los grupos armados tienen un claro interés económico en reclutar a niños para la guerra. Por un lado, las inversiones para reclutar, entrenar y prepararlos para los conflictos son mucho más baratas que las de los adultos. Por otro, en el marco de la extracción de minerales en zonas estratégicas del este de RDC, los niños trabajan en las minas en condiciones deplorables y peligrosas, aprovechando su menor tamaño y peso para introducirlos con mayor facilidad y a mayor profundidad en las referidas explotaciones mineras.

Durante el año 2016, el reclutamiento y las violaciones contra los niños se acentuaron por la inestabilidad en el este del país y por las recurrentes operaciones militares desarrolladas por las FARDC contra grupos armados. En este período, se verificaron un total de 2 334 violaciones graves, aumentó el número de víctimas infantiles en un 75 % con respecto al año 2015 (el máximo registrado desde 2012).

Durante el año 2018, los niños se vieron afectados por la escasa presencia de la autoridad estatal en algunas zonas del país, las tensiones relacionadas con las elecciones de diciembre de 2018, la fragmentación de los grupos armados, los enfrentamientos entre las comunidades *hema* y *lendu* en Ituri y la violencia en el este y los Kasái. Los grupos armados siguieron siendo los autores de la gran mayoría de las

violaciones graves. En este período se reclutaron, en total, 631 niños (91 de sexo femenino y 540 de sexo masculino). Con más del 70 % de los casos, Kivu del Norte siguió siendo el epicentro del reclutamiento y la utilización de niños, seguido por la región del Gran Kasái (16 %) y Kivu del Sur (10 %).

A continuación, se muestra una relación de los actores que reclutan o utilizan a niños, les causan la muerte o mutilación, cometen actos de violación y otras formas de violencia sexual, o llevan a cabo ataques contra escuelas u hospitales en situaciones de conflicto armado que figuran entre los temas de que se ocupa el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

b) Violencia sexual

La violencia sexual está generalizada en la RDC y es especialmente grave en el este del país. Los abusos, violaciones y mutilaciones perpetrados contra mujeres y niñas se planean y ejecutan por los guerrilleros de las partes en conflicto, como una eficaz táctica de guerra, sembrando el miedo y pavor en la población. En la primera década del siglo XXI habían sido denunciadas cerca de 200 000 violaciones en la región. Un estudio publicado en el año 2011 por el American Journal of Public Health reveló que 400 000 violaciones tenían lugar al año en la RDC; cuatro mujeres eran violadas cada cinco minutos.

Más recientemente, según el informe sobre violencia sexual relacionadas con los conflictos (período 2017), MONUSCO verificó 804 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto congoleño que afectaron a 507 mujeres, 265 niñas, 30 hombres y dos niños, lo que representa un aumento con respecto al período abarcado por el informe anterior. Durante el mismo período, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) informó de 5 783 casos de violencia sexual en las provincias afectadas por el conflicto, más del doble que en 2016. En el período 2018, se documentaron 1 049 casos

de violencia sexual contra 605 mujeres, 436 niñas, 4 hombres y 4 niños, en su gran mayoría atribuidos a grupos armados. Margot Wallström, antigua representante especial de la ONU por la violencia sexual en conflictos armados llegó a denominar que la RDC era la “capital mundial de la violación”.

Teniendo en cuenta que pocos de estos abusos se denuncian, por la inseguridad, el miedo a la estigmatización de la víctima y a la inaccesibilidad de muchos lugares, se calcula que

la cifra real es mucho mayor. Las consecuencias posteriores de las víctimas de violaciones son devastadoras. Las mujeres que logran sobrevivir se convierten en una deshonra para su familia, sufren vejaciones diarias y están sometidas a un continuo rechazo público y social. Además, la gran mayoría de ellas están desprovistas de acceso unos mínimos servicios jurídicos y de salud pública. Solo se proporciona asistencia integral (médica, psicológica, jurídica y socioeconómica) en algunas zonas urbanas.

TABLA IV.

Grupos ⁴	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC)	a,c,f	a,c,f	a,c,f			
Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA)						
Alianza de Fuerzas Democráticas (AFD) en 2016,2015,2014, 2013	a,d	a,b,d	a,b,d	a,b,d,e	a,b,d,e	b,d,e
Milicias Bana Mura					c,e	c,e
Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda (FDLR)						
Fuerzas Combatientes Abacunguzi (FOCA)	a,c,d	a,c,d	a,c,d	a,c,d,e	a	a,c,d,e
Frente para la Resistencia Patriótica en Ituri (FRPI)	a,c,d	a,c,d	a,c,d	a,c,d,e	a,c,d,e	a,c,d,e
Kamuina Nsapu					a,d,e	a,d,e
Ejército de Resistencia del Señor (LRA)			a,b,c,e	a,b,c,e	a,b,c,e	a,b,c,e
Alianza de Patriotas por un Congo Libre y Soberano (APCLS) "Coronel Janvier" años 2016, 2015, 2014, 2013...	a	a	a	a	a	a
Unión de Patriotas Congolesees por la Paz- Mai-Mai Lafontaine			a	a	a	a
Mai-Mai Mazembe				a,b	a,b,e	a,b,e
Mai-Mai Simba "Morgan" año 2013	a,c		a,c	a,c	a,c	a,c
Mai-Mai Kata Katanga	a		a	a	a	a
Nduma Defensa del Congo			a,b		a,b	a,b
Nduma Defensa del Congo-Renovado- Mai-Mai Cheka en 2016						
Defensa de Nduma para el Congo/Cheka en 2013		a,b		a,b	a,b	a,b
Nyatara (Mayi-Mayi Nyatura en 2016. 2015, 2013)	a		a	a	a,e	a,e
Raia Mutomboki			a,c	a,c	a,c,e	a,c,e
PARECO	a					
Movimiento 23 de marzo (M23)	a,c					

4 Tabla de elaboración propia con datos sobre RDC disponibles en los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados (8AÑOS XXXX)

a. Parte que recluta y utiliza a niños.

b. Parte que mata y mutila a niños.

c. Parte que comete actos de violación y otras formas de violencia sexual contra niños.

d. Parte que lleva a cabo ataques a escuelas y hospitales.

e. Parte que secuestra a niños.

f. Parte que ha concertado un plan de acción con las Naciones Unidas de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad 1539 (2004) y 1612 (2005).

6. Bibliografía

- CERVERA VALLTERRA, M. (2014). “El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un estado fallido”, en Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. 30, 2014, pp. 87-138.
- CERVERA VALLTERRA, M. (2016). “La fragilidad de la República Democrática del Congo: problemas y soluciones a la posesión de recursos minerales”, en Revista electrónica de Estudios Internacionales.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2020). Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Barcelona. Icaria.
- GONZÁLEZ CERVERA, A. Documento Opinión 86/2018 (23 de julio de 2018). “La crisis del tercer mandato de Kabila apuntala el caos en Congo.” Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- MBUYI KABUNDA (2010). “Causas y efectos de la conflictividad en la República Democrática del Congo y los Grandes Lagos”, en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. Nº 110 2010, pp. 133-144.
- PALACIOS FERNÁNDEZ, C. Documento Opinión 76/2013 (21 agosto de 2013). “La República Democrática del Congo y el círculo de la violencia”. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- PANORAMA GEOPOLÍTICO DE LOS CONFLICTOS (2014). Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Enlaces webs

- Caso ante la CPI: “The Prosecutor v. Bosco Ntaganda” (ICC-01/04-02/06-2442). Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/04-02/06-2442> (consultado el 12 de febrero de 2020)
- CPI condena a Ntaganda por crímenes de guerra en el Congo - 8 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.dw.com/es/cpi-condena-a-ntaganda-por-cr%C3%ADmenes-de-guerra-en-el-congo/a-49510845> (consultado el 12 de febrero de 2020)
- Global Firepower, Democratic Republic of the Congo Military Strength. Disponible en: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=democratic-republic-of-the-congo#overview (consultado el 1 de octubre de 2019)
- La Corte Penal Internacional absuelve al exvicepresidente del Congo condenado por crímenes de guerra - 08.06.2018. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20180608/corte-penal-internacional-absuelve-exvicepresidente-del-congo-condenado-crimenes-guerra/1747960.shtml> (consultado el 23 de enero de 2020).
- The Rule of Law in Armed Conflict Project (RULAC): <http://www.rulac.org/>

Violence in the Democratic Republic of Congo. Disponible en: <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/violence-democratic-republic-congo> (consultado el 15 de febrero de 2020)

Informes y guías

BELLAL, A. (2019). “The War Report Armed Conflicts in 2018”. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights.

Informes del Secretario General de Naciones Unidas “Los niños y los conflictos armados”

Año 2019 (A/73/907–S/2019/509) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2019/509>

Año 2018 (A/72/865–S/2018/465) disponible en: www.refworld.org/es/pdfid/5b7722544.pdf

Año 2017 (A/72/361–S/2017/821) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2017/821>

Año 2016 (A/70/836*–S/2016/360) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2016/360>

Año 2015 (A/69/926–S/2015/409) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2015/409>

Año 2014 (A/68/878–S/2014/339) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2014/339>

Año 2013 (A/67/845–S/2013/245) disponible en: <https://undocs.org/es/S/2013/245>

Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz 2019. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/alertaspa/alertaspa_a2019.pdf (consultado el 11 de diciembre de 2020)

Mining the Disclosures 2019. “An Investor Guide to Conflict Minerals and Cobalt Reporting in Year Six”. Responsible Sourcing Network (RSN). Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/594cbfa3440243aef3dfa1c4/t/5dec7d1b9d16d153c-ba70a04/1575911082732/Mining+the+Disclosures+2019.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2019).

Tema 5

Módulo 2

Sección II:
Monográficos sobre conflictos actuales
Medio Oriente: Siria

Coordinación material docente: Libia Arenal

Autor: Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Antecedentes	351
1.1. Trasfondo geográfico, político y social.....	351
1.2. Acontecimientos a partir de marzo de 2011	352
2. El conflicto sirio y sus dimensiones.....	352
2.1. Visión general.....	352
2.2. Los actores en el conflicto sirio	356
3. Efectos del conflicto sirio	365
3.1. Políticos.....	365
3.2 Impacto humanitario	366
4. Bibliografía.....	368

1. Antecedentes

1.1. Trasfondo geográfico, político y social

La situación geográfica de Siria determina su impacto y relevancia geoestratégica en la comunidad internacional. Siria limita al norte con Turquía, al sur con Jordania, al este con Irak y al oeste con Israel, el Líbano y el mar Mediterráneo. El Éufrates fluye desde Turquía y atraviesa Siria en dirección hacia Irak. Siria tiene una población de 22 millones de habitantes, de los cuales el 74 % son musulmanes suníes, el 10 % alauitas, el 3 % musulmanes chiítas, el 10 % son cristianos y un 3 % drusos. Las principales minorías étnicas son las poblaciones kurda, asiria, armenia, turcomana y circasiana. El profesor Pablo Sapag, en una perspectiva analítica sobre la evolución del país, recalca la importancia de tener presente “un factor clave de la sociedad siria: su genuino y arraigado carácter cultural interconfesional derivado de la presencia histórica en su territorio de múltiples manifestaciones religiosas”. En este sentido, hay actores minoritarios que han asumido grandes cuotas de poder, bien en el gobierno, bien en la oposición. Muestra de ello la podemos encontrar en la propia familia al-Asad (pertenecen a la comunidad religiosa alauita) y a la posición predominante de los alauitas en la mayoría de los puestos clave del aparato del Estado.

El carácter multiconfesional de la sociedad siria es producto de su larga historia y ha condicionado el devenir y la acción política del Gobierno y de la oposición. La República Árabe Siria obtuvo la independencia de Francia en abril de 1946 como República Parlamentaria. El período posterior a la independencia estuvo marcado por varios golpes militares y golpes fallidos. El estado de excepción que rigió desde 1963 hasta abril de 2011 suspendió gran parte de las garantías

constitucionales de los ciudadanos. Hafez al-Assad asumió la Presidencia en 1971 tras un golpe militar. Bashar al-Assad sucedió a su padre en 2000. Bajo su régimen, el partido Baaz (“Ba’ath Party”) llegó a dominar y controlar todos los aspectos de la vida política y social.

En 1982 se cometieron graves violaciones de los derechos humanos a raíz de un levantamiento armado protagonizado por la Hermandad Musulmana en la ciudad de Hama. En un ataque de las fuerzas sirias varios vecindarios de la ciudad fueron bombardeados y destruidos, con un saldo estimado de entre 10 000 y 25 000 muertos, en su mayoría civiles. Siguen impunes estas matanzas y numerosas violaciones documentadas de los derechos humanos. Durante las cuatro últimas décadas, la oposición al Gobierno ha sufrido torturas, detenciones e imposición de penas de prisión por delitos vagamente definidos relacionados con la actividad política. El aparato de seguridad estatal sirio ejerce un enorme poder en la sociedad siria al vigilar y reprimir la oposición al Gobierno, canalizándose a través del vasto aparato de inteligencia, el *Mukhabarat*.

El aparato de seguridad interior comprende las fuerzas de policía dependientes del Ministerio del Interior, el Servicio de Inteligencia Militar de La República Árabe Siria, el Servicio de Inteligencia de la Fuerza Aérea, la Oficina Nacional de Seguridad, la Dirección de Seguridad Política y la Dirección General de Inteligencia. Esta última tiene 25 000 miembros que, aunque oficialmente dependen del Ministerio del Interior, rinden cuenta directa al presidente y su círculo inmediato. Está compuesta por el Servicio de Seguridad Interior (también llamado Servicio de Seguridad del Estado), el Servicio de Seguridad Exterior y la División de Palestina.

Las milicias comprenden la *Shabbiha*, integrada por unos 10 000 civiles que son armados por el Gobierno y utilizados con mucha frecuencia para disolver las manifestaciones antigubernamentales junto a las fuerzas de seguridad nacional, y

el Ejército del Pueblo, milicia del Partido Baaz que dispone de 100 000 reservistas y cuya finalidad es proporcionar seguridad y protección adicional en las ciudades en tiempo de guerra.

Las décadas de control férreo de la libertad de expresión y de vigilancia y persecución de los opositores han limitado y entrabado gravemente la vida política y la constitución de una sociedad civil autónoma.

1.2. Acontecimientos a partir de marzo de 2011

La llegada al Gobierno de Bashar al-Assad despertó expectativas de cambio tras la puesta en marcha de algunas medidas liberalizadoras. No obstante, el régimen frenó estas iniciativas ante la alarma del “establishment”, integrado por el Ejército, el partido Baaz y la minoría alauita. El autoritarismo y el largo reinado de los Asad, el alto desempleo, las limitadas oportunidades para el progreso laboral y empresarial, el extendido malestar y descontento por la severa situación económica o el hundimiento del sector agrícola, la corrupción, las pocas libertades políticas en el país, así como las Primaveras Árabes en Egipto o Túnez, animaron a los opositores del régimen sirio a tomar las calles. Todos estos factores alentaron a la población siria a pedir cambios políticos y económicos. Las revueltas y protestas del pueblo sirio se iniciaron en marzo de 2011 en la ciudad de Daraa y se reprodujeron en todo el país. La brutal respuesta del Gobierno desencadenó una severa crisis que desembocó en el inicio de un cruento conflicto armado con graves impactos en la población civil. En medio de dinámicas de militarización y proliferación de actores armados de diverso signo, la disputa se ha vuelto más compleja y ha adquirido una creciente dimensión regional e internacional.

En respuesta a la oleada de violencia y represión acontecida durante el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos

de la ONU decidió establecer una comisión de investigación internacional independiente (los tres expertos fueron Paulo Pinheiro -presidente-, Yakin Ertürk y Karen Koning AbuZayd). A dicha comisión se le confirió el mandato de investigar todas las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos cometidas desde marzo de 2011 en la República Árabe Siria, determinar los hechos y circunstancias que pudieran constituir infracciones de esas normas y los delitos cometidos y, siempre que fuera posible, identificar a los autores de dichas violaciones, entre ellas las que pudieran constituir crímenes de lesa humanidad, para que rindiesen cuenta de sus actos¹.

Durante los casi ocho años posteriores de conflicto armado interno, muchas partes se han ido sumando al mismo, incluidos muchos grupos rebeldes y otros Estados. El Ejército Libre Sirio, juntamente con otros grupos de oposición, ha controlado vastas áreas del territorio sirio, incluida la ciudad estratégicamente importante de Aleppo, durante la mayor parte de la guerra civil. En diciembre de 2016 finalizó la batalla de Aleppo con la importante victoria del gobierno sirio y sus aliados sobre los grupos rebeldes y sus aliados

2. El conflicto sirio y sus dimensiones

2.1. Visión general

Siguiendo al profesor Ignacio Álvarez Ossorio, el conflicto sirio presenta varias dimensiones de análisis: doméstica, regional e internacional.

1 Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria. Documento A/HRC/S-17/2/Add.1. Disponible en español en: <https://undocs.org/es/A/HRC/S-17/2/Add.1>

Dimensión doméstica

Desde el inicio de las movilizaciones antiautoritarias a mediados de marzo de 2011, la máxima prioridad de al-Asad era fortalecer su poder político. Para tal objetivo, se propuso derogar formalmente la ley de emergencia, aprobó una nueva ley de partidos y enmendó la Constitución. Pero estas acciones políticas no sirvieron para ocultar las duras represalias del régimen de Damasco que, a la postre, provocó una movilización militar por parte de grupos rebeldes e insurgentes. El 29 de julio del 2011 se constituía el Ejército de Liberación Sirio (ELS), formado en sus inicios por desertores del ejército gubernamental y voluntarios civiles. Poco después se fundó el Comité Nacional Sirio (CNS) para impulsar la lucha por las libertades individuales, compuesto por un grupo muy heterogéneo y las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS). El CNS nació con la intención de unificar las fuerzas opositoras al gobierno, tratando que las revueltas se desencadenaran en un escenario pacífico. En este sentido, propugnaban el reconocimiento constitucional de los derechos nacionales de los pueblos kurdo y asirio, y una futura unidad territorial siria. Las fuerzas militares organizadas por los grupos opositores armados no poseían un mando unificado ni una estrategia militar, motivo por el cual se creó en diciembre de 2012 un Consejo Militar Supremo (CMS), con el fin de establecer un plan militar destinado a derrocar al Régimen y evitar el avance de los grupos yihadistas. Poco tiempo después se puso de manifiesto el fracaso de la Coalición, por diferencias internas, la excesiva influencia de los Hermanos Musulmanes y ausencia de adaptación al conflicto. En noviembre de 2012 el ELS se vio obligado a incorporarse a la Coalición Nacional de las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria (Cumbre de Doha).

A los rebeldes sirios iniciales comenzaron a sumarse grupos de corte islamista y yihadista, entre los que destacan el Frente de Liberación Sirio y el Frente Islámico Sirio (FLS y FIS, respectivamente), así como el Frente al-Nusra (franquicia local de Al

Qaeda). Estas formaciones estaban encabezadas íntegramente por brigadas islamistas y tenían influencias de grupos salafistas. Estas agrupaciones discrepaban, a su vez con las demandas de la población kurda en la zona, organizadas en las Unidades de Protección Popular (YPG) de la región (Afrin, Kobani y Qamishli).

Los referidos grupos tienen planteamientos enfrentados sobre el futuro de Siria. Unos (rebeldes opositores) defienden la creación de un Estado laico y democrático y otros (islamistas) son partidarios de uno islámico regido por la *sharia*. Planteamientos políticos, religiosos y militares divergentes han caracterizado a lo largo de todo el conflicto sirio la debilidad y falta de cohesión de la oposición.

Mención separada merece la irrupción de Daesh en territorio sirio. Este grupo, originario de Irak, aprovechó el vacío de poder existente para implantarse en las zonas fronterizas y hacerse con el control de la ciudad de Raqqa. El principal éxito de este grupo radica en su sólida base territorial, ya que controla una vasta región que abarca varias provincias entre Siria e Irak donde residen cinco millones de personas. En las zonas bajo su control, el Daesh impone la sharia en su versión más rigorista y estricta: la wahabí. La estrategia del Daesh ha ido evolucionando en función de los cambios experimentados en el terreno. En un primer momento se centró en la conquista de territorios. Tras la instauración del califato, su máxima prioridad fue la consolidación de su autoridad. La campaña aérea desatada por EE. UU., y secundada por Rusia más tarde, llevó a replantear esta estrategia y perpetrar atentados terroristas a gran escala en el extranjero, por medio del derribo de un avión ruso en el Sinaí y varios atentados simultáneos en París.

Dimensión regional

La irrupción y penetración del ISIS en 2014 propició que el conflicto sirio iniciase su fase de internacionalización, en la que las potencias regionales e internacionales entendieron que sus intereses geoestratégicos también podrían verse seriamente afectados.

Irán, por su parte, apoyó al régimen sirio alauita aportando fuerzas paramilitares y milicias chiíes, y con el adiestramiento y entrenamiento de las Fuerzas de Defensa Nacional y del Ejército Popular por parte de la Guardia Revolucionaria iraní y Hezbolá. Entre otras razones de índole estratégica religiosa y política, el factor económico resultaba primordial. Damasco había contraído ya por entonces una importante deuda económica con Irán, merced al envío de armamento y recursos petrolíferos necesarios para el desarrollo del conflicto. Como Rusia, Teherán necesitaba cierta estabilidad política en Siria para seguir exportando petróleo por vía marítima, así como para dar continuidad al proyecto del oleoducto a través del Estrecho de Ormuz.

Sobre el involucramiento de Iraq podemos destacar dos actores principales. Por un lado, el gobierno central de Bagdad y por otro, el Kurdistán iraquí, a su vez sesgado ideológicamente en tres facciones: el Partido Democrático Kurdo (KDP), la Unión Patriótica del Kurdistán (PUK) y Gorran (Movimiento por el cambio). En este contexto, los *peshmergas* (combatientes kurdos armados), apoyados por EE. UU. fueron imprescindibles para combatir el avance del Daesh desde el territorio iraquí, logrando la recuperación, entre otros enclaves, de las ciudades de Mosul en Iraq y Raqqa en Siria.

Por otro lado, Turquía, Arabia Saudí y Qatar financiaron a los grupos islamistas combatientes. En tanto que los sauditas financiaban abiertamente a grupos de orientación salafista como contraposición a los grupos chiíes promovidos por Teherán, Turquía permitió el avance de combatientes del Daesh por su territorio para facilitar su incorporación a las filas que se enfrentaban a los soldados kurdos en la frontera sur y sureste del país. Para Turquía las grandes masas y afluencia de refugiados sirios dentro de sus fronteras siempre ha sido objeto de tensiones y preocupaciones. Asimismo, en el marco de las disputas existentes en la frontera turco-siria, Erdogan está llevando a cabo ofensivas aéreas y terrestres en Siria contra el ISIS y contra

las milicias kurdas, ocupando parte del norte de Siria sin su consentimiento. Tras el lanzamiento de la Operación Escudo del Éufrates en agosto de 2016, Turquía y el Ejército Libre Sirio tomaron el control sobre la región fronteriza con Turquía en el norte de Siria. En enero de 2018, Turquía y los grupos rebeldes sirios aliados iniciaron una ofensiva contra Afrin, un enclave controlado por la milicia kurda.

Recientemente, Erdogan lanzó una nueva ofensiva en el norte de Siria, llamada oficialmente “Operación Primavera de la Paz” que enfrentan a la Fuerzas Armadas de Turquía y sus aliados del Ejército Nacional Sirio contra las Fuerzas Democráticas Sirias leales a la Federación Democrática del Norte de Siria, compuesta principalmente por kurdos y árabes. La operación militar comenzó el 9 de octubre de 2019 tres días después de que el presidente estadounidense Donald Trump anunciara la retirada de las tropas estadounidenses del norte de Siria. Gran parte del área ha estado fuera del control del gobierno sirio desde 2012, cuando las fuerzas leales a al-Assad se retiraron de la región para luchar contra los rebeldes en otros lugares, permitiendo que los grupos kurdos tomaran el control. El mayor grupo kurdo, las Unidades de Protección del Pueblo (YPG), estableció una alianza con combatientes árabes locales en 2015, formando las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS) para luchar contra ISIS. Con la ayuda del poderío aéreo y las armas de la coalición liderada por Estados Unidos, las FDS lideradas por los kurdos expulsaron al Estado Islámico del área y estableció una administración autónoma para gobernar la región. A pesar del desacuerdo sobre la autonomía kurda, las fuerzas de Assad no intentaron recuperar el territorio. Sin embargo, Turquía considera a las YPG como una extensión del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que ha luchado por la autonomía kurda en Turquía durante tres décadas y está considerado como un “grupo terrorista” por Turquía, Estados Unidos y la UE. Según el presidente turco Recep Tayyip Erdogan, la

operación está destinada a expulsar a las fuerzas kurdas de la zona fronteriza y crear una zona segura que alcance 32 km en Siria, donde serían alojados algunos de los 3,6 millones de refugiados sirios actualmente en Turquía. En los primeros días de la ofensiva las fuerzas turcas y los combatientes locales apoyados por el gobierno turco comenzaron a empujar a Siria a lo largo de varios frentes, haciéndose con el control de las ciudades de Tell Abiad en Raqqa y Ras. Además, la Operación Primavera de Paz se trasladó al área de Nusf Tall y tomó el control de parte de la autopista internacional M4, cortando efectivamente el noreste de Siria en dos. Sin acceso al M4, las fuerzas FDS dirigidas por YPG no pueden mover tropas y equipos entre las gobernaciones de Raqqa y Al-Hasakeh. En los primeros cuatro días de la Operación Primavera de Paz, al menos 31 civiles fueron asesinados por bombardeos terrestres y aéreos en Siria. También se reportaron víctimas civiles en el bombardeo kurdo de las ciudades fronterizas de Turquía. Además, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), al menos 150 000 civiles habían huido de sus hogares el domingo. Turquía está avanzando con la operación a pesar de las duras críticas de la UE, los EE. UU. y la Liga Árabe, alegando que está actuando de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de la ONU y las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU con respecto a la lucha contra el terrorismo.

Para Israel, la intervención iraní en la guerra significó la posibilidad de que Hezbolá controlara nuevo armamento. También suponía que la facción chiita libanesa estableciera una base de operaciones en el sur de Siria que le permitiera hostigar las poblaciones cercanas a los Altos del Golán. Desde 1967, Israel ha ocupado los Altos del Golán, un área reconocida internacionalmente como parte de Siria. En mayo de 2018, las Fuerzas Quds, una unidad de las Fuerzas Especiales de la

Guardia Revolucionaria Iraní, presuntamente dispararon 20 cohetes contra los Altos del Golán, una meseta ubicada en la frontera entre Israel, Líbano, Jordania y Siria. En respuesta, Israel lanzó una serie de ataques contra supuestos objetivos militares iraníes en Siria. Algunos expertos creen que los ataques son los más extensos desde que los dos países firmaron un acuerdo de retirada en 1974. Irán negó la acusación y prometió que esos ataques no quedarán impunes. El gobierno israelí justificó el ataque como respuesta a los ataques iraníes en los Altos del Golán. En enero de 2019, las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) atacaron objetivos supuestamente iraníes en Damasco y sus alrededores. Por otra parte, Israel velaba porque el incremento de la presencia naval rusa en las proximidades de Siria no afectase a las actividades de su marina de guerra en la zona. Y, por último, le preocupaba que las nuevas relaciones de Moscú con algunos antiguos socios árabes —como por ejemplo Egipto— pudiera iniciar una carrera armamentística en la región.

Dimensión internacional

En palabras del profesor Álvarez Ossorio, “la comunidad internacional tiene una evidente responsabilidad en el caos extendido por la región, puesto que ha asistido impasible a la destrucción de Siria. Únicamente la irrupción en escena del Daesh y el masivo éxodo de refugiados hacia Europa parecen haber sacado a los países occidentales de su mutismo”.

En septiembre de 2014, EE. UU. encabezó la creación de la Coalición Internacional contra el Estado Islámico en Siria e Iraq (Combined Joint Task Force, en inglés, y por sus siglas CJTF–OIR)². En la coalición destaca la presencia de países como Australia, Bélgica, Francia, Alemania, Jordania, los Países Bajos, el Reino Unido, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. La Administración Obama contribuyó a la liberación

2 Se puso en marcha la operación militar denominada “Operación Resolución Inherente” (Operation Inherent Resolve, en inglés).

de la ciudad de Kobani en enero de 2015 y en marzo de 2016 brindó apoyo a la Federación Democrática del Norte de Siria (FDS). EE. UU. lideró las ofensivas de la OTAN y se erigió el principal aliado de los combatientes kurdos en su lucha contra el Daesh, hasta que el 19 de diciembre de 2018 Donald Trump anunció la retirada de las tropas estadounidenses de Siria.

Rusia ha sido el último actor en sumarse a los ataques contra el Daesh. El interés de la intervención rusa es múltiple. Por un lado, mostrar su posición contraria al terrorismo impulsado por ISIS, en la que combaten centenares de yihadistas chechenos y procedentes de antiguas repúblicas soviéticas. Por otro, frenar el avance de los rebeldes hacia la costa mediterránea, uno de los feudos del régimen. En juego no solo está Tartús, única base naval rusa en el Mediterráneo, sino también el contrato de 25 años para que la compañía Soyuzneftegaz explote las abundantes reservas de gas detectadas en el litoral. El interés económico vuelve a primar y Putin ha aprovechado a la perfección la indecisión occidental para afianzar su presencia en la región y favorecer la continuidad de Damasco.

A continuación, se esquematizan las diferentes contiendas en las que participa Siria:

- Con el apoyo de Hezbolá y Rusia, Siria está involucrada en una serie de conflictos armados no internacionales en su territorio contra una amplia gama de grupos rebeldes, incluido el grupo Estado Islámico (IS), el Ejército Libre Sirio (ELS) y la milicia kurda.
- Desde septiembre de 2014, Siria también está involucrada en un conflicto armado internacional con la coalición internacional liderada por Estados Unidos, quienes han estado atacando al grupo del Estado Islámico en territorio sirio sin su consentimiento.
- Parte del territorio de Siria está actualmente ocupado por Turquía.

- Parte de territorio sirio, los Altos del Golán, siguen ocupados por Israel. Los ataques sirios, israelíes y de grupos rebeldes e islamistas se han extendido repetidamente a los Altos del Golán, conduciendo a sistemáticas violaciones del Acuerdo de Desconexión de las Fuerzas Armadas de 1974. Así por ejemplo, en agosto de 2014, Jabhat Fatah al-Sham, secuestró a 45 efectivos de mantenimiento de la paz de la Fuerza de Observación de Separación de las Naciones Unidas en los Altos del Golán y los liberó ilesos el 11 de septiembre. En respuesta a los ataques transfronterizos de grupos armados no estatales, pero también para evitar la transferencia de armamento avanzado a Hezbolá, Israel ha llevado a cabo repetidamente ataques aéreos dentro del territorio sirio. Según los informes, Israel llevó a cabo ataques aéreos en Siria en marzo, abril, septiembre y noviembre de 2017. El 11 de febrero de 2018, Israel lanzó sus ataques aéreos a mayor escala dentro de Siria hasta el momento. Después de afirmar haber interceptado un avión no tripulado iraní que cruzó la frontera sirio-israelí, aviones de combate israelíes atacaron una base militar siria. Durante el ataque, un avión de combate israelí fue abatido por la defensa aérea siria. En respuesta, Israel lanzó ataques contra las defensas aéreas sirias.

2.2. Los actores en el conflicto sirio

OPOSICIÓN

GRUPOS YIHADISTAS E ISLAMISTAS

Recordemos que la revuelta siria empezó siendo un movimiento secular y pacífico contra un régimen autocrático. Sin embargo, progresivamente se transformó en un conflicto militar con grupos yihadistas e islamistas engrosando la oposición armada.

Estos grupos reciben financiación de gobiernos regionales y donantes no estatales en un intento de promover y defender intereses estratégicos particulares. Su ayuda ha proporcionado a estos grupos una influencia desproporcionada en el conflicto. En paralelo, han reclutado un alto número de combatientes, tanto sirios como de otros países. Los grupos yihadistas más significativos operando en Siria son los siguientes:

Estado Islámico de Irak y el Levante / ISIS / Dáesh

También conocido como el Estado Islámico de Irak y al-Sham / el Levante (ISIS o ISIL) y Dáesh, surgió del Estado Islámico de Irak, una organización paraguas formada por varios grupos insurgentes sunitas en 2006 y dominada por al-Qaeda en Irak. En 2012, el grupo expandió sus actividades a Siria y ayudó a establecer la filial siria de al-Qaeda, el denominado Jabhat Fateh ash-Sham o Jabhat al-Nusra. Después del fallido intento del grupo del Estado Islámico de fusionarse con Jabhat al-Nusra, en la primavera de 2013, el grupo comenzó a operar bajo el nombre de Estado Islámico de Irak y al-Sham (ISIS) tanto Irak como Siria. Las tensiones entre el grupo del Estado Islámico y otros grupos rebeldes estallaron en un conflicto abierto cuando una amplia gama de grupos rebeldes lanzó ataques para expulsar al ISIS de varias ciudades de Siria. Después de un llamamiento infructuoso para poner fin a las luchas internas, el líder de Al Qaeda, Ayman al-Zawahri, rechazó todos los vínculos con el grupo Estado Islámico en febrero de 2014.

Una investigación llevada a cabo sobre la estructura del grupo del Estado Islámico revela que, además de su estructura y operaciones militares, el grupo incluye una estructura compleja para la administración de los territorios que controla. A lo largo de 2016 y 2017, el grupo del Estado Islámico perdió territorio en Siria e Irak. Respaldado por la coalición liderada por Estados Unidos, las Fuerzas Democráticas Sirias, una alianza de grupos

rebeldes liderados por las Unidades de Protección Kurda (YPG), capturaron Raqqa, la capital del autoproclamado califato de los grupos del Estado Islámico, en octubre de 2017. En marzo de 2016, con el apoyo de los aviones rusos, las fuerzas sirias recuperaron la antigua ciudad desierta de Palmira del grupo Estado Islámico. Las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS) han expulsado al Estado Islámico de Deir el-Zour después de un asalto.

El pasado 27 de octubre de 2019, el presidente de EE. UU., Donald Trump, anunció la muerte del líder del Estado Islámico, Abubaker al Bagdadi, en una operación militar en el noroeste de Siria.

Organización para la Liberación del Levante / Hay'at Tahrir Al Sham (abreviado HTS) / Antiguo Frente al-Nusra

Creado en 2011, Jabhat al-Nusra tenía como objetivo derrocar al gobierno del presidente al-Assad, articulándose como franquicia local de Al-Qaeda. En 2016, el grupo cambió su nombre a Jabhat Fatah al-Sham y anunció su separación de al-Qaeda. Su relación con otros grupos rebeldes es complicada, a veces cooperando con ellos, especialmente a nivel local, a veces atacándolos. Inicialmente, según los informes, cooperaron con Ahrar al-Sham en ataques contra las fuerzas armadas sirias. Sin embargo, la cooperación entre las dos alianzas terminó en enero de 2017 cuando varias milicias armadas se aliaron a Ahrar al-Sham, a Jabhat Fatah al-Sham y a otras facciones extremistas. Inmediatamente después se creó la Organización para la Liberación del Levante (Hay'at Tahrir Al Sham, abreviado HTS) un grupo militante yihadista salafista constituido el 28 de enero de 2017 de la fusión de cinco grupúsculos yihadistas: Jabhat Fateh al-Sham, el Frente Ansar al-Din, Jaysh al-Sunna, Liwa al-Haqq y el Al-Din al- Movimiento Zenki. Aunque HTS ha sido acusado de estar trabajando encubiertamente como la rama siria de Al Qaeda, esta fusión que incluye el cambio de nombre

no es más que un nuevo intento de alejarse formalmente de Al Qaeda, algo que el propio HTS reconoce al afirmar que el grupo es «totalmente independiente» y «no representa a ningún cuerpo u organización extranjera»³.

FRENTE ISLÁMICO

Ahrar al-Sham / Harakat Ahrar al-Sham al-Islamiyya o Movimiento Islámico de los Hombres Libres del Levante

Ahrar al-Sham, también conocido como Harakat Ahrar al-Sham al-Islamiyya, o Movimiento Islámico de los Hombres Libres del Levante, es un grupo terrorista fundado por islamistas después de su liberación como prisioneros sirios como parte de una amnistía ordenada por el régimen en mayo de 2011. Se trata de un grupo militante sunita que comprende unidades islamistas y salafistas y que opera en Siria y cuyo objetivo principal es derrocar al régimen sirio y establecer un gobierno islámico. Es considerado uno de los más grandes y poderosos grupos rebeldes. El grupo realizó su primer ataque en noviembre de 2012. Actualmente, el grupo está presente en la provincia de Idlib. El líder del grupo fue Abu al-Yaqzan entre 2013 y 2016. Durante los últimos seis años, el grupo se alió, ocasionalmente, con el Estado Islámico y con Hay'at Tahrir al-Sham, si bien también ha participado en las hostilidades contra el propio ISIS.

Hezbollah

Hezbollah (Partido de Dios), es una organización política, militar y social islamista chiíta que ejerce un poder considerable en el Líbano. Surgió con la ayuda de Irán durante la ocupación israelí

del Líbano a principios de la década de 1980, aunque sus raíces ideológicas se remontan al renacimiento islámico chiíta en el Líbano en las décadas de los 60 y 70. Después de que Israel se retiró en 2000, Hezbolá resistió la presión para desarmarse y continuó fortaleciendo su ala militar, la Resistencia Islámica. Su líder desde 1992 es el libanés Hassan Nasrallah. De alguna manera, sus capacidades ahora exceden las del ejército libanés, su considerable potencia de fuego utilizada contra Israel en la guerra de 2006. Su implicación en el conflicto sirio tiene lugar desde el estallido de la guerra civil. Si bien en sus inicios prestaban asesoramiento a las fuerzas gubernamentales para mejorar las carencias del ejército sirio, desde octubre de 2012, participan también directamente en los combates. Para la milicia libanesa, Siria es el nexo de unión con Irán, quien le proporciona armas y campos de entrenamiento. Un régimen suní hostil sirio podría cercenar este apoyo, lo mismo que una Siria inmersa en el caos de grupos suníes extremistas enfrentados.

GRUPOS REBELDES

Ejército Libre Sirio (ELS)/ Movimiento de Oficiales Libres

Formado por desertores de las fuerzas armadas sirias en julio de 2011, el Ejército Libre Sirio (ELS) es una alianza flexible de grupos rebeldes que luchan contra el gobierno del presidente Assad y el grupo Estado Islámico. En 2012, el ELS creó el Consejo Militar Supremo (CMS, también conocido como el Consejo de los Treinta) en un intento de formar una estructura de comando entre sus brigadas. Sin embargo, la tensión surgió en el CMS después de que un grupo de líderes del ELS intentara reemplazar al líder general de CMS, Salim Idriss. Como resultado, la

3 Lister, Charles. Al Qaeda Is Starting to Swallow the Syrian Opposition. Foreign Policy [en línea]. 15 marzo 2017. Disponible en web: <http://foreignpolicy.com/2017/03/15/al-qaeda-is-swallowing-the-syrian-opposition/>

Coalición Nacional del ELS para las Fuerzas Revolucionarias y de Oposición Sirias (Coalición Nacional) ordenó la disolución del CMS en junio de 2014. Desde la disolución del CMS, no ha quedado claro si el ELS tiene una estructura de mando establecida. En varios intentos de pacificar el conflicto el ELS emitieron declaraciones unilaterales solicitando la desmilitarización de escuelas y hospitales. En esa línea, cuatro de sus brigadas firmaron, en julio de 2017, las Escrituras de Compromiso del Llamamiento de Ginebra, que prohíbe el uso de niños soldados y la violencia sexual.

Si bien es difícil identificar los componentes de la ELS y evaluar su fuerza relativa, los grupos rebeldes bajo su bandera continúan involucrados en contiendas multilaterales. Por ejemplo, los afiliados del ELS se unieron a la batalla por Kobani en 2014, capturaron la ciudad de Bosra al-Sham en marzo de 2015 y participaron en la ofensiva para expulsar al ISIS de Jarablus en agosto de 2016. En enero de 2018, el ELS apoyó la ofensiva turca contra Afrin, una región controlada por las fuerzas kurdas. En relación al control territorial, hasta 2015 el ELS controlaba muchos territorios en Siria. Sin embargo, en los últimos años, ha ido perdiendo el control sobre la mayoría de los territorios en favor del gobierno sirio y sus aliados.

Estas son las siete brigadas rebeldes sirias más visibles bajo el Ejército Libre Sirio:

- La Brigada Farouk (Liwa al-Farouq)
- La Brigada Tawhid (Liwa al-Tawhid)
- La Brigada de Mártires Idlib (Liwa Shuhada 'Idlib)
- Las Brigadas de Unidad Nacional (Kata'ib al-Wahda al-Wataniya)
- La Brigada Salah al-Din al-Ayyubi (Liwa Salah al-Din al-Ayyubi)

En los últimos años, el ELS se ha caracterizado por una organización laxa y difusa, provocando tensiones internas y deserciones.

Varios grupos se dividieron y comenzaron a actuar de forma independiente. Para contrastar esta tendencia, en 2017 se creó el Ejército Nacional Unido (UNA) con el apoyo de Turquía. Sin embargo, este intento de unificar varios grupos de oposición no tuvo éxito ya que la lucha entre dichos grupos continúa.

RÉGIMEN DE DAMASCO. GOBIERNO Y MILICIAS ALIADAS

Las fuerzas gubernamentales están formadas fundamentalmente por las Fuerzas Armadas de Siria y las Fuerzas de Defensa Nacional:

- Las Fuerzas Armadas de Siria son cuerpos militares estructurados en las siguientes divisiones: Ejército Árabe Sirio, la Armada Árabe Siria, la Fuerza Aérea Árabe Siria y la Fuerza de Defensa Aérea, además de varios grupos paramilitares. Las Fuerzas Armadas y el *mukhabarat* han sido siempre vitales para la familia al-Asad y el control del país. Como ya se expuso en el contexto político introductorio, los alauíes copan gran parte de los puestos más altos del Ejército. No obstante, muchos territorios bajo control del régimen se organizan por señores de la guerra y unidades locales pro-régimen con intereses propios y, en muchas ocasiones, cortoplacistas (por ejemplo, participar en el mercado negro).
- Pero después de sufrir miles de pérdidas y deserciones y tener problemas de reclutamiento, el dictador tuvo que pasar a depender de elementos irregulares locales y milicianos extranjeros y, principalmente, del poder aéreo de Rusia para poder asediar y bombardear territorios conquistados por la oposición y recuperarlos.
- Las Fuerzas de Defensa Nacional (FDN) son una organización que actúa como paraguas de diversas milicias progubernamentales, milicias de carácter local, integradas y apoyadas

por civiles de diferentes confesiones minoritarias y ciertos sectores de la de mayoría suní. Están activas en localidades de tamaño pequeño o medio o en barrios de grandes ciudades: su importancia ha ido creciendo en el transcurso del conflicto, sobre todo desde comienzos del año 2013. Al principio, realizaban básicamente misiones auxiliares, pero han acabado participando en operaciones militares con el Ejército. Han sido entrenados por instructores iraníes y de Hezbolá. El número de miembros de estas fuerzas rondaría los cien mil hombres.

- Milicias de carácter privado, político o confesional. Su importancia ha ido en aumento con el transcurso del conflicto, convirtiéndose en una herramienta eficaz e importante para el régimen. Muchas de estas milicias, entrenadas por efectivos iraníes y de Hezbolá, han evolucionado hacia verdaderas unidades de combate. Este es el caso de las Brigadas Baaz, milicia compuesta por miembros voluntarios del Partido Baaz Árabe Socialista, casi en su totalidad musulmanes sunitas de Siria y muchos países árabes.

AUTOADMINISTRACIÓN KURDA DE ROJAVA

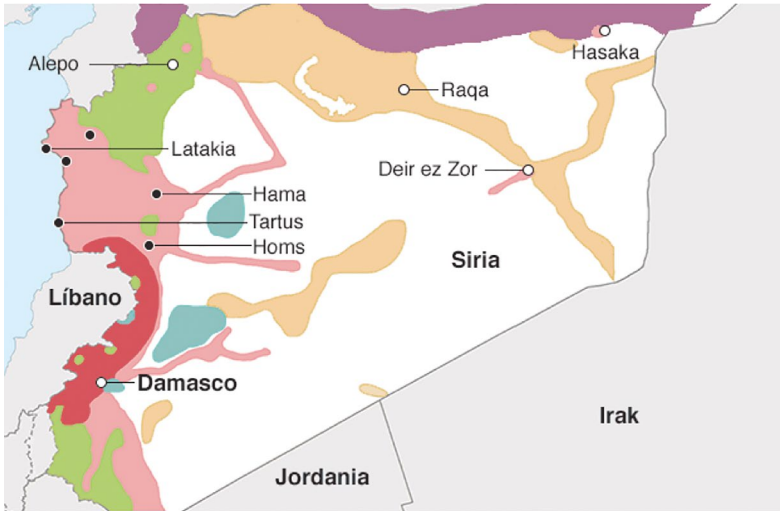
Las Fuerzas Democráticas Sirias - FDS- (las Unidades de Protección Kurdas, YPG, y las Unidades Femeninas de Protección, YPJ)

Las Unidades de Protección Kurdas (YPG) asumieron el control sobre las áreas kurdas en el noreste de Siria, la región de Rojava, tras la retirada del ejército sirio en el verano de 2012.

Ampliamente creído que era el brazo armado del Partido de la Unidad Democrática Kurda, su líder afirma que las YPG incluye alrededor de 10 000 luchadores. En 2012, se crearon las conocidas Unidades Femeninas de Protección o Unidades de Protección de la Mujer (YPJ). Tanto el YPG como el YPJ firmaron las Escrituras de compromiso del Llamamiento de Ginebra para prohibir el uso de minas antipersonas, la violencia sexual y la discriminación de género y el uso de niños soldados, lo que ilustra aún más su grado de organización. Con el respaldo de los Estados Unidos, las Unidades de Protección Kurdas han estado luchando contra el gobierno sirio y otros grupos armados, en particular el grupo del Estado Islámico. La Autoadministración Democrática en Rojava se formó en enero de 2014 y es la autoridad de gobierno de facto en las áreas kurdas. Las que las Unidades de Protección de los Pueblos (YPG) y las Unidades de Protección de la Mujer (YPJ) tienen la responsabilidad de la acción militar y dirigen otros grupos rebeldes kurdos y árabes, constituyendo las denominadas Fuerzas Democráticas Sirias (FDS). YPG declaró que tenía 50 000 combatientes, aunque las estimaciones independientes sitúan el número en torno a 30 000. En mayo de 2017, Estados Unidos comenzó a proporcionar armas a las FDS, en octubre del mismo año, las FDS capturaron Raqqa, la autoproclamada capital del califato del grupo Estado Islámico.

En mayo de 2018, las FDS anunciaron la operación Tormenta Al-Jazeera contra los restos del Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL) después de su reagrupación a lo largo de la frontera entre Siria e Irak. En diciembre de 2018, recuperaron a Hajin, el último bastión de ISIS en Siria.

A continuación, se muestra gráficamente la evolución del control de las distintas zonas estratégicas de Siria:

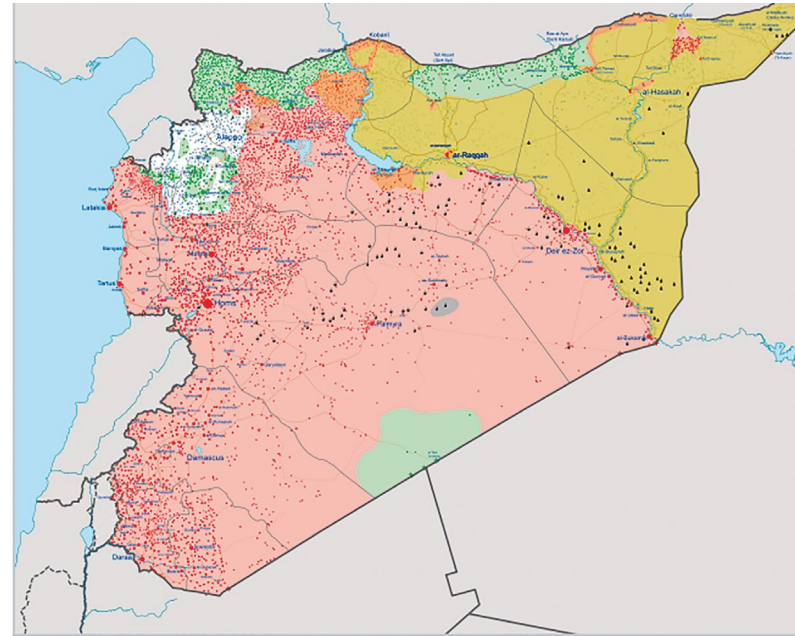


Fuente: ISW

Mapa 1. Fuente: BBC, 1 de octubre 2015

- Bajo control del gobierno
- Bajo control rebelde
- Presencia de Hezbolá
- Bajo control de Estado Islámico (EI)
- Kurdistan
- Presencia rusa
- Zona disputada por EI y los rebeldes

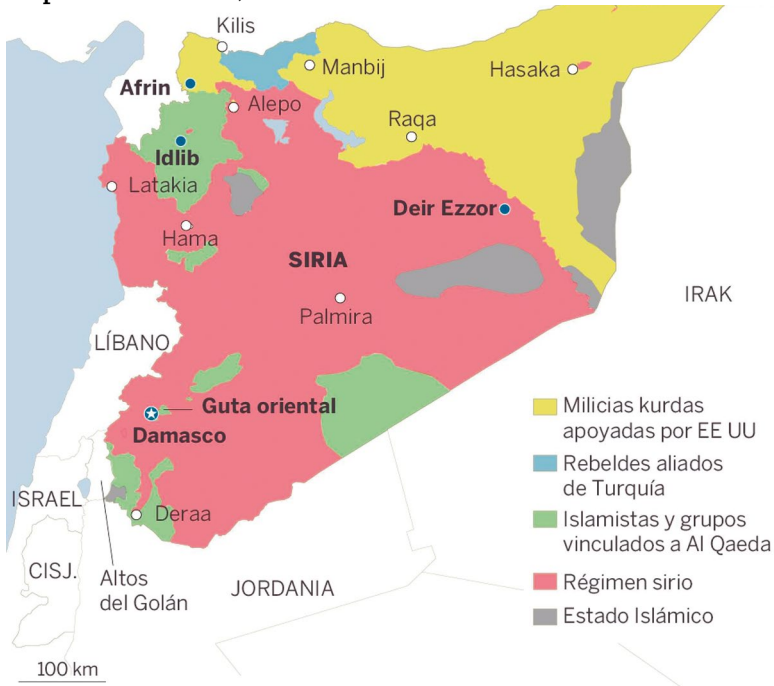
Mapa 2. Fuente: Wikipedia, julio 2018



Situación militar en Siria (julio 2018). Territorios:

- Controlados por el gobierno sirio
- Controlados por la autoadministración kurda
- Controlados por Estado Islámico
- Controlados por otros rebeldes

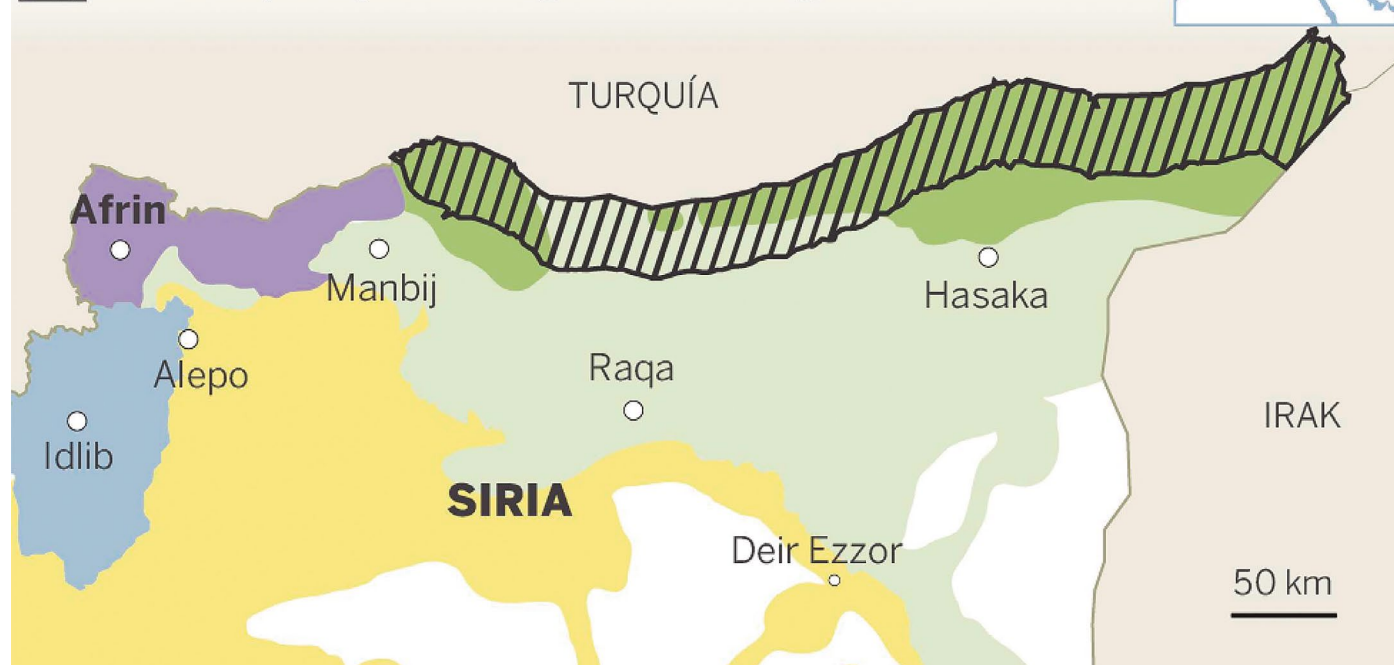
Mapa 3. Fuente: El País, 12 de febrero de 2019



SITUACIÓN EN EL NORTE DE SIRIA

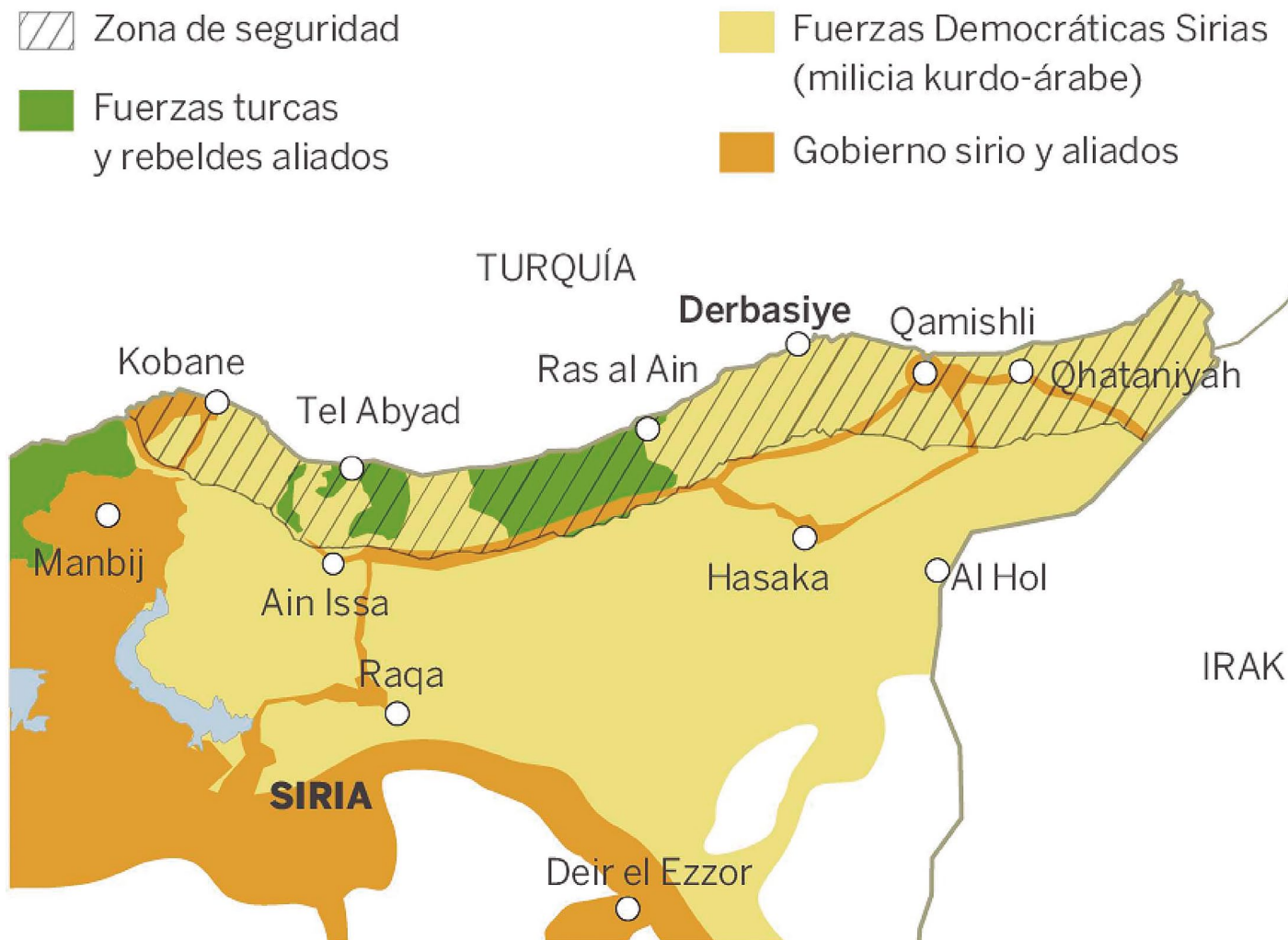
-  Fuerzas Democráticas Sirias (FDS) encabezadas por YPG (milicias kurdas)
-  Gobierno sirio y aliados
-  FDS con presencia militar de EE UU
-  Fuerzas turcas y rebeldes afines
-  Grupos afines a Al Qaeda

 'Zona tapón' para el regreso de refugiados



Mapa 4. Fuente: El País, 14 de octubre de 2019

DESPLIEGUE DE FUERZAS EN EL NORESTE DE SIRIA



Mapa 5. Fuente: El País, 1 de noviembre de 2019

CUADRO-RESUMEN DE LOS ACTORES EN EL CONFLICTO SIRIO

Posición	Actores	Aliados	Enemigos
OPOSICIÓN - Yihadistas e islamistas	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Estado Islámico / Estado Islámico de Irak (ISIS) y al-Sham, el Levante (ISIL) / Dáesh / Califato Islámico 	<ul style="list-style-type: none"> • HTS / Antiguo frente al-Nusra en determinadas situaciones del conflicto • Según las fuentes, cuenta con apoyo de Arabia Saudí, Catar, Turquía (pasivamente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Sirio (Guerra Civil Siria) • Frente Islámico, Ejército Libre Sirio y otros (Conflicto entre los rebeldes durante la Guerra civil siria) • Coalición Internacional contra ISIL, liderada por EE. UU.
	<ul style="list-style-type: none"> • Organización para la Liberación del Levante / Hay'at Tahrir Al Sham (HTS) / Antiguo Frente al-Nusra 	<ul style="list-style-type: none"> • Al-Qaeda • ISIS, en determinadas situaciones del conflicto • Frente Islámico y algunos de sus aliados 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Sirio • Fuerzas Armadas de Siria
	<ul style="list-style-type: none"> • Frente Islámico 	<ul style="list-style-type: none"> • ESL, en algunas contiendas • Legión del Sham • Antiguo Frente Al-Nusra • Unidades de Protección Popular (solo en Alepo) • Otras brigadas y milicias como el ejército de los Muyahidines o el Frente de los Revolucionarios de Siria 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas Armadas de Siria • ISIS • Gobierno Sirio
OPOSICIÓN - Rebeldes	<ul style="list-style-type: none"> • Ejército Sirio Libre (ESL) • Coalición Nacional para las Fuerzas de la Oposición y la Revolución Siria 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo directo de Kuwait, Libia, EE. UU., Qatar, Turquía y Arabia Saudí • Apoyo indirecto de Reino Unido y Francia 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Sirio • Fuerzas Armadas de Siria • Autoadministración kurda de Rojava
GOBIERNO - República Árabe Siria	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas gubernamentales de Siria (Fuerzas Armadas Sirias, Fuerza de Defensa Nacional) y las Brigadas Baaz 	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia e Irak con apoyo militar directo e Irán con las fuerzas Quds y Basij • Venezuela, Corea del Norte y China con apoyo militar indirecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Rebeldes, ISIS, Autoadministración kurda de Rojava y sus aliados
Autoadministración kurda de Rojava	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas Democráticas Sirias -FDS- (las Unidades de Protección Kurdas, YPG, y las Unidades Femeninas de Protección, YPJ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo militar directo de EE. UU., el Kurdistán iraquí (incluye el PKK), Francia, Rusia (en fases) y una extensa gama de milicias, como la Brigada Internacional de Liberación 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Sirio • Fuerzas Armadas de Siria • ISIS

Elaboración propia

3. Efectos del conflicto sirio

3.1. Políticos

La guerra siria se está convirtiendo en una sangrienta partida de ajedrez, en la que las distintas potencias regionales y globales en liza desplazan sus piezas para preservar su *statu quo*, en demasiadas ocasiones sin atender el elevadísimo coste humano de sus movimientos. En los albores del inicio de un proceso de paz, se baraja la hipótesis de la federalización de Siria. Esta configuración estatal federal con subdivisiones autonómicas no parece convencer a Turquía por la cuestión kurda, ni el resto de los actores implicados parecen muy favorables. En todo caso, habría que poner sobre la mesa los intereses de todos los actores internacionales, sobre todo EE. UU. y Rusia, pero también de Irán, Turquía o Arabia Saudí. A pesar de que el EIIL ha sido derrotado o, al menos sus estructuras de mando se han debilitado considerablemente (al igual que Al Qaeda y otros grupos yihadistas), sus influencias no caerán en el olvido. Eso preocupa a Estados Unidos y a otras potencias occidentales y, en cierta medida, les sirve de pretexto para mantener su presencia, directa o indirecta, en Siria. Igualmente, a los kurdos les preocupa su lucha por la autodeterminación y temen que Washington prescindiera de ellos una vez que no los necesite tras la victoria sobre el autodenominado Estado Islámico. Al mismo tiempo, se posicionan como baluartes contra la influencia iraní y el islamismo inspirado por Turquía que, a su vez, los considera terroristas. En el caso de Arabia Saudí e Irán, la prioridad es el liderazgo regional, que históricamente enfrenta a chiíes y suníes y que se erige como un aspecto fundamental entre países como Catar, Arabia Saudí y Turquía, e incluso Egipto.

La campaña conjunta de todos contra el enemigo común que representaba el ISIS ha ocultado durante un tiempo los conflictos entre los contendientes y sus contradicciones, que

dificultan los puntos de encuentro y conciliación, en unas negociaciones en las que habrá que contentar también a los distintos grupos armados sirios que luchan contra el régimen. La dificultad de un acuerdo en el marco de Naciones Unidas radica justamente en el inmovilismo y posicionamientos inflexibles de las diferentes potencias globales y regionales. El bloque liderado por Estados Unidos buscaba la caída del régimen de al-Asad y su sustitución por un gobierno más manejable y laxo respecto a sus intereses estratégicos en la región: acceso al transporte de recursos energéticos, la desactivación de un enemigo para Israel y la eliminación de Hezbolá y su amenaza a la estabilidad del Líbano e Israel, etc. Turquía y las monarquías árabes buscan estrechar sus lazos en el comercio energético y eliminar a uno de los enemigos chiíes en su lucha por el liderazgo en el mundo árabe.

Tras las pasadas intervenciones armadas en la región de Estados Unidos y sus aliados, el temor a perder aún más su influencia en la zona obliga a Rusia y China, países con derecho a veto, a mantener una posición de fuerza en el Consejo de Seguridad. No han autorizado ninguna resolución que condene al régimen de Siria y abra la posibilidad de una intervención militar extranjera en el país que acabe con el régimen de al-Asad. En cierta medida, esto ha permitido al régimen y a sus aliados actuar en un escenario de “cuasi” impunidad. Desde luego, los importantes lazos económicos y estratégicos con Siria, los recursos energéticos y la industria militar convierten a este país en una de las últimas piezas disponibles para Rusia y China a efecto de consolidar su influencia en la zona. Por otro lado, Siria es para Irán un aliado vital en su particular lucha contra Riad por el dominio del mundo musulmán: si Siria cae podría dañar seriamente al gobierno de Teherán e incluso provocar la caída del actual régimen.

Desde luego, resulta tremendamente complicado conjugar los intereses y objetivos de cada una de las partes en la confrontación. La heterogeneidad y multilateralidad del conflicto sirio

podría significar el inicio de una pérdida de influencia del sistema de Naciones Unidas en la gestión de las crisis internacionales a nivel político y militar, salvando las importantísimas funciones a nivel humanitario. En cambio, podríamos regresar un marco geopolítico en el que las diferentes potencias gestionan las crisis internacionales alcanzando acuerdos en otros foros internacionales y redistribuyendo sus zonas de influencia.

3.2 Impacto humanitario

La escalada de violencia condujo a un rápido aumento del número de refugiados sirios y decenas de miles de desplazados internos. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció, el 22 de agosto de 2011, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe siria. Su mandato ha sido investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario durante el conflicto y determinar quiénes han sido los autores de los crímenes cometidos. Sus investigaciones se basan principalmente en las entrevistas a víctimas y testigos de las atrocidades y en analizar fotografías, vídeos, imágenes por satélite o informes médicos y de forenses. En su informe de febrero de 2012, la Comisión de Investigación Independiente de las Naciones Unidas documentó bombardeos y fuego “con armas pesadas, lo que provocó bajas masivas y la destrucción de viviendas e infraestructura”. Después del fracaso de un plan de paz negociado por la ONU y alto el fuego en junio de 2012, las hostilidades se extendieron a zonas que permanecían relativamente aisladas en los alrededores de Damasco y Alepo. El Comité Internacional de la Cruz Roja anunció en julio de 2012 que la violencia en Siria había alcanzado el umbral de un conflicto armado no internacional. Sin embargo, otros han argumentado que el umbral de un conflicto armado se alcanzó a principios de 2012.

En enero de 2018, la Comisión de Investigación informó que se habían producido 34 ataques químicos desde 2013. Un

nuevo ataque químico se produjo en abril de 2018 en el suburbio de Douma. La Organización Mundial de la Salud confirmó la muerte de 70 personas debido a estos ataques “químicos altamente tóxicos”.

Las necesidades de ayuda humanitaria se han multiplicado en los últimos años de forma exponencial. Naciones Unidas pidió en diciembre de 2013 6,5 billones de dólares para prestar apoyo a 16 millones de personas, la cifra más alta de la historia para un único conflicto. Sin embargo, la conferencia de donantes organizada en Kuwait no alcanzó esa cifra: sólo se comprometieron 2,4 billones de dólares, muy lejos de la cifra requerida. Además, las agencias de ayuda y organizaciones que gestionan las donaciones se enfrentan a enormes dificultades para hacer llegar la ayuda humanitaria, particularmente a las ciudades asediadas. La situación en los campos de refugiados en los países vecinos se caracteriza por la superpoblación, la inseguridad y la incapacidad de cubrir las necesidades básicas.

Los últimos datos recopilados por ACNUR son devastadores. Hasta ahora, la guerra siria se ha llevado la vida de alrededor de medio millón de personas, provocado alrededor de 6,3 millones de refugiados y desplazado aproximadamente a 6,6 millones de personas dentro del territorio sirio. La ONU informó que 2018 fue el año con mayores cifras de desplazamiento forzado en Siria desde el inicio de las hostilidades, con más de un millón de personas forzadas a huir de sus hogares. En la línea que años anteriores, durante el 2018 el conflicto sirio se caracterizó por elevados niveles de violencia; por la implicación de numerosos actores armados locales, regionales e internacionales (con alianzas fluidas y variables, en algunos casos); contiendas en múltiples frentes con diversa intensidad y graves impactos en la población civil. El balance de víctimas mortales continuó siendo muy complejo de precisar por las dificultades de acceso a zonas de combate y los obstáculos para contrastar y verificar la información. Según el Observatorio

Sirio para los Derechos Humanos (SOHR, por sus siglas en inglés), con sede en Reino Unido, un total de 20 000 personas murieron a causa del conflicto durante el 2018, de las cuales cerca de 6 500 serían civiles, incluyendo más de 1 400 menores. Estas cifras suponen una reducción respecto a los datos del mismo centro del 2017, año en que habrían fallecido 33 400 personas –entre ellas 10 000 civiles– y podrían ser las más bajas desde el inicio de las hostilidades. Los balances generales del SOHR coinciden con los datos arrojados por ACNUR (medio millón de víctimas mortales desde el inicio de la guerra civil), que añade el desolador dato de fallecidos durante el 2014, el año más cruento: unas 76 000 personas. Naciones Unidas dejó de ofrecer estimaciones de víctimas del conflicto en 2016, siendo su último balance oficial, de 400 000 personas (datos de 2014). Por otro lado, los análisis del “Armed Conflict & Event Data Project” (ACLED) concluyeron que en 2018 Siria fue el país con más muertes entre la población civil a causa de hechos de violencia, con cerca de 7 100 personas fallecidas. Esta cifra sería prácticamente equivalente a la suma de civiles muertos en los conflictos de Nigeria, Yemen, Afganistán y Filipinas, los otros cuatro países que encabezan la lista de los más letales para civiles, según ACLED.

Expertos de la ONU, en el informe “Perdí mi dignidad: violencia sexual y violencia basada en el género en la República

Árabe de Siria” (A/HRC/37/CRP.3, 8 de marzo de 2018), indican que fuerzas del gobierno de Siria y milicias aliadas han violado y atacado sexualmente a mujeres, niñas y también a hombres en una campaña de intimidación, humillación y castigo contra comunidades de la oposición. También señalan que grupos rebeldes han cometido delitos de violencia sexual y torturas y que militantes del EIIL asesinaron por lapidación a mujeres y jóvenes acusándolos de supuesto adulterio, que forzaron al matrimonio a niñas y que persiguieron y asesinaron a homosexuales.

En diciembre de 2018, después de meses de lucha, las FDS lograron recuperar Hajin, el último bastión del grupo del Estado Islámico en Siria. La intensidad de la violencia se confirma aún más por los efectos del conflicto en la población civil. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) confirma que hay 13,1 millones de personas que necesitan asistencia humanitaria debido al conflicto. Esto incluye 6,1 millones de personas que son desplazados internos y 5,5 millones de refugiados. La oficina también informa que hay más de 400 000 civiles asediados en toda Siria y alrededor de 8,2 millones de personas que viven en áreas afectadas por hostilidades y riesgos de explosivos. Alrededor del 33 % de las viviendas e infraestructura en Siria han sido destruidas; 2,75 millones de niños sirios no asisten a las escuelas y la mitad de las instalaciones de salud en el país han sido cerradas o destruidas.

4. Bibliografía

- AL ASWANY, A. (2011). Egipto: las claves de una revolución inevitable. Galaxia-Gutenberg. Madrid.
- ÁLVAREZ OSSORIO, I. (2015). “La triple dimensión del conflicto sirio”. *Política Exterior*. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-triple-dimension-del-conflicto-sirio/>.
- BASSETS, L. (2012). *El año de la Revolución: cómo los árabes están derrocando a sus tiranos*. Taurus. Madrid.
- BELLAL, A. (2017). “The War Report Armed Conflicts in 2016”. *The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*.
- BELLAL, A. (2019). “The War Report Armed Conflicts in 2018”. *The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*.
- CUADERNOS DE ESTRATEGIA 168 (2014). *Evolución del mundo árabe: tendencias*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2020). *Alerta 2020! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona. Icaria. Disponible en: <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/20/alerta20e.pdf>
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. y ÁLVAREZ-OSSORIO, I., ed. (2011). *Informe sobre las revueltas árabes*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Guadarrama.
- HALLIDAY, F. (2005). *El Islam y el mito del enfrentamiento*. Barcelona.
- INFORMES del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), elaborados por investigadores árabes sobre sociedades árabes. Disponibles en: <http://www.arab-hdr.org/>
- ISMAIL, T., ed. (2011). *Government and Politics of the Contemporary Middle East: Continuity and Change*. Routledge. London. New York.
- IZQUIERDO BRICHS, F., ed. (2005). *Poder y regímenes en el Mundo Árabe contemporáneo*. Bellaterra/Fundación CIDOB, Barcelona, 2009. Disponible en https://www.cidob.org/es/content/download/57542/1485473/version/2/file/26_PODER%20Y%20REGÍMENES%20EN%20EL%20MUNDO%20ÁRABE.pdf
- LEWIS, B. (1990). *El lenguaje político del islam*. Madrid.
- MOLINA DOMÍNGUEZ, F. (2019), “Análisis del rol del pueblo kurdo en la guerra de Siria (2011-2019) y posibles repercusiones en su estatus geopolítico futuro”. Disponible en: http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/an%C3%A1lisis-del-rol-del-pueblo-kurdo-en-la-guerra-de-siria-2011-2019-y-posibles-repercusiones#_ftn2
- TADROZ, M. (2012). *The Muslim Brotherhood in Contemporary Egypt: Democracy Redefined or confined?*, Routledge. New York.

Enlaces web

Arab Reform Initiative: www.arab-reform.net/

Carnegie Endowment for International Peace (Middle East) www.carnegieendowment.org/programs/global/index.cfm?fa=proj&id=107

Casa Árabe: <https://www.casaarabe.es/>

Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB): <http://www.cidob.org/es>

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH): www.iecah.org/

International Crisis Group (Middle East and North Africa): <https://www.crisisgroup.org/>

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales (Mediterráneo y Mundo Árabe): www.realinstitutoelcano.org

The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED): <https://acleddata.com/#/dashboard>

The United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA): <https://www.unocha.org/>

The Rule of Law in Armed Conflict Project (RULAC): <http://www.rulac.org/>

Tema 5

Módulo 2

Sección III:
Monográficos sobre conflictos actuales
América Latina: Colombia

Autor: Francisco Antonio Domínguez Díaz

Universidad de Sevilla

Índice

1. Antecedentes	375
2. Las dimensiones del conflicto colombiano.....	377
3. Los actores del conflicto armado	380
4. La situación actual del conflicto colombiano	382
4.1. Los Acuerdos de paz con las FARC-EP.....	382
4.2. La reincorporación de las FARC	384
4.3. Elecciones y fragilidad del proceso de paz	385
5. Consecuencias e impactos del conflicto	386
5.1. Violaciones de derechos humanos: visión general	386
5.2. Violencia sexual	387
5.3. Población desplazada	388
5.4. Justicia transicional	389
6. Bibliografía	395

1. Antecedentes

El conflicto armado en Colombia, activo desde mediados del siglo XX, es uno de los más largos y enquistados del planeta. Aunque la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares fueron fenómenos que se dieron en numerosos países latinoamericanos durante el siglo XX, la mayoría de estos conflictos terminaron hace dos o tres décadas. Los factores de iniciación y evolución del conflicto colombiano son muy amplios y han estado en continua metamorfosis.

Hay varias opiniones sobre los verdaderos antecedentes sociales que provocaron el conflicto armado en Colombia. Darío Fajardo, considera que el desencadenante del conflicto y de los enfrentamientos entre el Estado y las guerrillas fue por el factor agrario. También Javier Giraldo, partiendo de la tradición jurídica del derecho a la rebelión, enfocaba la tierra como el eje fundamental para entender el conflicto, ya que esta está relacionada con necesidades básicas como la vivienda, la alimentación, el trabajo y el dinero, considerando que el estado no garantizaba dichas necesidades y, al no garantizarlas, daba derecho a los ciudadanos a rebelarse contra el mismo, por lo cual surgió la guerra.¹

Por otro lado, Víctor Moncayo también considera que el conflicto surgió por el apareamiento del capitalismo, es decir, por la imposición de un orden capitalista, lo cual produjo una lucha de clases y una serie de conflictos sociales profundos. Esta situación produjo en Colombia el surgimiento de ejércitos insurgentes.²

Román Vega y Vicente Torrijos, destacan el papel de los Estados Unidos y el contexto internacional en el surgimiento y

desarrollo del conflicto colombiano. Román Vega considera que Estados Unidos se ve beneficiado, en parte, por la guerra colombiana, por lo que interviene como actor estratégico y directo en el conflicto, aunque aparentemente solo se vea como una mera influencia externa. Vicente Torrijos destaca la influencia que tuvo la revolución cubana y la expansión del comunismo en los procesos que provocaron el surgimiento de las guerrillas colombianas.³

Gustavo Duncan plantea que el conflicto colombiano surge por actos relacionados con la exclusión, desigualdad, criminalidad y, especialmente, con la práctica del secuestro y del narcotráfico. Estas variables configuraron las dinámicas de los grupos insurgentes, tanto guerrilleros como paramilitares, y redefinieron las relaciones entre el centro y la periferia, ya que el Estado era incapaz de ofrecer una protección efectiva en las regiones, permitiendo la construcción de estructuras alternas de poder en esos territorios.⁴ El narcotráfico en sí se considera uno de los principales antecedentes, así como el más importante y el más detonante.

En otro sentido, Eduardo Pizarro determina que hay una serie de causas que provocaron el origen del conflicto colombiano, dichas causas fueron conocidas como “fallas geológicas” en la construcción del Estado. Estas hacen referencia a la debilidad institucional del Estado producto de un desordenado y caótico proceso de constitución y consolidación.

Una vez comentados los antecedentes sociales de la guerra en Colombia, debemos atender a los antecedentes históricos de la misma. Hay que diferenciar tres situaciones o periodos distintos:

- Periodo de la violencia: Esta fue una época que se dio entre finales de la década de los años cuarenta y la década de los

1 Opiniones de Darío Fajardo y Javier Giraldo, página web *EL HERALDO*

2 Opinión de Víctor Moncayo, página web *EL HERALDO*

3 Opiniones de Ramón Vega y Vicente Torrijos, página web *EL HERALDO*

4 Opinión de Gustavo Duncan, página web *EL HERALDO*

cincuenta. Tiene sus orígenes cuando Colombia (conocida entonces como Nueva Granada), se independizó de España e inició una pugna sobre el modelo de Estado que debía adoptar el país.⁵ En el S.XIX el Partido Conservador y el Partido Liberal de Colombia se institucionalizaron. El primero, se caracterizaba por defender un sistema social y político que protegía los intereses de la clase adinerada, mientras que el segundo, se presentaba como una alternativa reformadora y en defensa de los intereses de comerciantes y grupos menos favorecidos de la sociedad. La lucha entre ambas fuerzas se evidenció a través de 54 guerras civiles: 14 de conservadores contra liberales, 2 de liberales contra conservadores y 38 de liberales contra liberales. Estos enfrentamientos fueron los desencadenantes del periodo de la violencia que se vivió en Colombia.⁶

- El bogotazo: A inicios del siglo XX los enfrentamientos entre liberales y conservadores, el auge de la violencia, los asesinatos y agresiones eran sufridos por la sociedad colombiana a diario. El contexto social y económico en el que se encontraba el país (inflación e impacto de las crisis económicas ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial) fomentó los procesos de radicalización de los movimientos políticos. El asesinato del candidato a la presidencia liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 propició una ola de violencia en la ciudad de Bogotá conocida como el Bogotazo (1948) que pronto se extendió al resto del país. Se produjeron actos violentos: incendios a edificios públicos, destrucción de archivos, asesinatos a funcionarios, asaltos a comercios, atracos a iglesias. En algunas localidades se establecieron

tribunales populares, se produjo la destitución de alcaldes, fuga de presos y se formaron gobiernos revolucionarios.⁷

- El frente nacional: En 1956 el partido conservador y el partido liberal firmaron el Pacto de Benidorm, en España. Un acuerdo que establecía el sistema de alternancia política entre ambas fuerzas. Este pacto tuvo vigencia hasta el año 1974 y fue defendido como un regreso al sistema democrático después de la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla. Sin embargo, el pacto incluía únicamente a los dos partidos tradicionales, razón por la cual se originó el surgimiento de movimientos opositores: el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR) y Alianza Nacional Popular (ANAPO).⁸

En 1964, en el marco de un pacto de alternancia del poder entre los partidos Liberal y Conservador (Frente Nacional) que excluía otras opciones políticas, nacen dos movimientos de oposición armada que se plantean la toma del poder: el ELN (de composición universitaria y obrera e inspiración guevarista) y las FARC-EP (de tendencia comunista y agrarista). En los setenta surgen diversos grupos tales como el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) que terminan negociando con el Gobierno e impulsando una nueva Constitución (1991) que establece los fundamentos de un Estado Social de Derecho. A finales de los ochenta aparecen varios grupos paramilitares instigados por sectores de las Fuerzas Armadas, terratenientes, narcotraficantes y políticos tradicionales en defensa del statu quo mediante una estrategia de terror. La actividad del narcotráfico influye en la esfera

5 Fuente: página web *SCRIBD*, autor Gustavo Ávila Rodríguez

6 Fuente: Página web *CIDOB Barcelona Centre For Internacional Affairs*

7 Fuente: Página web *CIDOB Barcelona Centre For Internacional Affairs*

8 Fuente: Página web *CIDOB Barcelona Centre For Internacional Affairs*

económica, política y social y contribuye al incremento de la violencia. En 2016, la firma de un acuerdo de paz con las FARC llevó a su desmovilización y transformación en partido político.

Las actividades de la guerrilla condujeron a la formación de organizaciones paramilitares de derecha, principalmente las Fuerzas de Autodefensa Unidas de Colombia (AUC), como un medio para proteger a los terratenientes, los narcotraficantes y los empresarios locales de los ataques y secuestros de las fuerzas guerrilleras. Ha habido acusaciones periódicas de vínculos entre los paramilitares y el Estado en la guerra contra la guerrilla, aunque el Gobierno lo ha negado. Desde sus orígenes, tanto la guerrilla como los paramilitares se han involucrado cada vez más en actividades criminales (como secuestros, extorsiones, bombardeos, asesinatos y secuestros), y han dado una nueva dimensión al problema del narcotráfico.

Con los años, el Gobierno de Colombia ha mantenido varias conversaciones de paz y negociaciones con grupos guerrilleros, con diferentes grados de éxito. En los últimos años también se ha visto disminuir el poder de los paramilitares. Después de una legislación de amnistía generosa y controvertida, que ofrecía una reducción significativa de las penas de prisión, a mediados de 2006, aproximadamente el 95 % de la fuerza total estimada de las AUC se disolvió. Las conversaciones de paz con el ELN comenzaron en febrero de 2017.

2. Las dimensiones del conflicto colombiano

Dimensión regional

El conflicto colombiano se ha percibido por muchos países vecinos como una amenaza regional, que tiene su origen en diversas causas. Entre ellas podemos destacar las (i) violaciones

de derechos humanos, especialmente relacionadas con la industria del narcotráfico (tráfico ilícito de armas, trata de seres humanos, violencia sexual, entre otros crímenes), los (ii) desplazamientos y migraciones de la población y las (iii) controversias surgidas en zonas causados por las guerrillas y los paramilitares.

En el contexto regional, las posiciones de los países vecinos son relativamente dispares, principalmente en sus visiones sobre los movimientos subversivos. Hay quienes los consideran agrupaciones beligerantes, como Venezuela; otros que los definen como grupos terroristas (Estados Unidos, Canadá, Chile, Perú, Costa Rica, Honduras, entre otros); y otros que condenan sus acciones violentas y exigen la liberación de los secuestrados, pero se abstienen de calificar a los insurgentes (Ecuador, Argentina, Bolivia, Brasil, México, por citar algunos).

Estados Unidos

La interacción EE. UU. y Colombia en relación con el conflicto colombiano se remonta a principios de los años 60, momento en el cual la administración Kennedy anunció la creación de los llamados Cuerpos de Paz, una iniciativa americana (hoy día agencia federal) para contener el comunismo en los países “subdesarrollados”. En el contexto colombiano, lo que fuera pensado como un programa para el desarrollo agrícola y rural, fue mutando en un negocio de tráfico de marihuana, situación que a finales de los 70 se extendería y recibiría el nombre de “Bonanza Marimbera”. Paralelamente, el gobierno estadounidense creó un programa de ayuda económica, política y social para América latina, llamado “Alianza para el Progreso”, que Colombia aprovechó para consolidar un aparato militar que pudiera hacer frente a los grupos armados que se estaban fraguando. Sin embargo, los cambios en el panorama internacional, influenciados por el término de la Guerra Fría y la política exterior estadounidense, la concepción que se tenía en Colombia de los grupos armados fue mutando progresivamente hasta ser considerados grupos

terroristas y narcotraficantes. De esta forma, Clinton y su homólogo colombiano Andrés Pastrana, diseñaron un programa de colaboración militar antinarcótico, el “Plan Colombi”, con el fin prioritario de acabar con los actores armados ilegales y ayudar a la tecnificación de las Fuerzas Armadas. A principios de 2016, la administración Obama quiso erigirse como uno de los principales socios para la paz en el país, anunciando en febrero de 2016 el nuevo Plan “Paz Colombia”. La inversión económica inicial ascendería a 450 millones de dólares en 2017 con destino directo al presupuesto nacional colombiano y segmentado en cuatro áreas principales: seguridad y antinarcóticos, desarrollo rural, víctimas y justicia, y desminado. De las partidas invertidas, cerca del 71 % ha beneficiado a las Fuerzas Armadas y la Policía y el 29 % restante se reservaría a brindar apoyo directo a proyectos productivos en el campo, atención a población desplazada, fortalecimiento del sistema de justicia, reintegración de excombatientes, y las unidades de víctimas y de restitución de tierras. En todo caso, también hay que subrayar que el Plan Colombia también ha recibido muchas críticas por su ineficacia y su impacto negativo sobre la salud humana, los derechos humanos y el medio ambiente.

Venezuela

Sin lugar a dudas, las relaciones bilaterales más complejas que ha tenido Colombia se han desarrollado con Venezuela. Las regiones fronterizas han sido objeto de numerosos ataques de grupos como las FARC, el ELN y las AUC, ocasionando grandes tensiones entre sendos países. A finales de los 80 y principios de los 90 las relaciones binacionales tomaron un nuevo enfoque de apoyo mutuo. En este sentido, se iniciaron procesos de integración económica, intercambio comercial, alianzas estratégicas e inversiones cruzadas empresariales. Era el “boom” del comercio bilateral. Sin embargo, las relaciones se empezaron a deteriorar a principios del nuevo milenio, por

diversas causas. En este sentido, el gobierno colombiano denunció internacionalmente de la presencia de guerrilleros de las FARC-EP en territorio venezolano, a raíz del famoso caso Rodrigo Granda, guerrillero del grupo capturado en Venezuela el 13 de diciembre de 2004. Por otro lado, el conflicto colombiano ha generado una crisis migratoria hacia Venezuela. En el año 2005, la Consultoría para los Derechos Humanos, CODHES, afirmó que había 3 649 solicitudes de asilo político por parte de ciudadanos colombianos. Si bien con la llegada de Juan Manuel Santos al poder en 2010 se normalizaron las relaciones, de nuevo la inconsistente presidencia de Maduro asumió afectó significativamente la diplomacia entre los dos países. En cualquier caso, el apoyo del gobierno venezolano al proceso de paz ha sido expresado desde sus inicios.

Perú

En diciembre de 1985 la guerrilla colombiana M-19 estableció contactos con la guerrilla peruana Tupac Amarú. Como propuesta de integración de guerrillas latinoamericanas surgió el denominado “Batallón América” que a la postre se fue diluyendo por el debilitamiento del M-19. Años después, el gobierno peruano de Fujimori utilizó el miedo a una invasión de grupos guerrilleros colombianos como estrategia con el fin de desviar la atención de los escándalos de corrupción que implicaban a su gobierno con el tráfico de armas. Ya en el gobierno colombiano Álvaro Uribe y en el peruano Alejandro Toledo, se redoblaron los esfuerzos para disponer de fuerzas estatales y militares en los pueblos fronterizos para controlar, en la medida de lo posible, las nuevas rutas del narcotráfico. Se implementaron planes de fomento a la educación, construcción de hospitales y se mejoró ostensiblemente la calidad de vida de las personas, si bien el incremento y fragmentación de grupos guerrilleros en la frontera precipitó el abandono de muchos de los planes iniciados. Perú es uno de los países que más superficie cultivada de coca tiene:

2017 se cifró en 49 900 ha, el equivalente al 20 por ciento del cultivo mundial).

Brasil

Desde 1993 existe una Comisión de Vecindad e integración entre Colombia y Brasil, un apoyo importante en sus inicios, pero que se fue difuminando poco a poco, entre otros motivos, las estrategias dispares para combatir los grupos armados y el recelo de Brasil respecto a la aplicación del Plan Colombia. La frontera colombo-brasileña ha ofrecido históricamente importantes ventajas geográficas a nivel militar y para desarrollar actividades ilícitas. En primer lugar, la complejidad orográfica y selvática de esta región ha permitido a los grupos irregulares establecer sus bastiones de retaguardia y centros de mando. En segundo lugar, la cercanía de estos departamentos con Venezuela, Brasil y Perú ha facilitado la eclosión de corredores de tráfico ilícito que operan como redes de financiación y reordenamiento de tropas.

Ecuador

Las relaciones con Ecuador han tenido un gran impacto en tres áreas de actuación bien diferenciadas: económica, militar y social. En el primer ámbito, las relaciones fueron amistosas y de apoyo en las políticas de seguridad y defensa de Colombia en contra de las FARC-EP y el ELN. Ecuador participó en una alianza internacional para afrontar la cuestión de las drogas y el tráfico de armas, ofreciendo bases militares en la lucha contra los grupos armados. Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia ecuatoriana en el año 2007, se produjeron una serie de tensiones, causadas por la declaración de neutralidad del gobierno ecuatoriano frente a la lucha contra las guerrillas colombianas y por la abstención de participar en operaciones conjuntas con Colombia. Este cambio de posicionamiento del gobierno ecuatoriano se justificaría, entre otras, en base a dos operaciones concretas; la primera, la incursión de aviones de

fumigación con glifosato a territorio ecuatoriano, en el marco del Plan Colombia; y, la segunda, la incursión militar en territorio ecuatoriano en persecución de miembros de las FARC-EP, en el marco de la “Operación Fénix”, que terminó en el bombardeo al campamento en el cual se encontraba Raúl Reyes.

La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia también significó la recomposición de las relaciones con Ecuador. Pese a las tensiones vividas, tanto Venezuela como Ecuador han sido aliados clave en la resolución del conflicto armado colombiano debido no solo a su cercanía geográfica, sino también a su afinidad ideológica con los grupos guerrilleros colombianos, facilitando los acercamientos, la construcción de confianza entre las partes y la mediación. De hecho, Venezuela fue garante del proceso de paz con las FARC-EP, y Ecuador ha sido garante de las conversaciones entre el Gobierno colombiano y el ELN desde febrero de 2017 hasta abril de 2018.

Panamá

En el caso de Panamá su intervención en el conflicto colombiano se ha encauzado a través de dos vías fundamentales: el tráfico de armas y el blanqueo de capitales. La frontera entre Colombia y Panamá ha sido un escenario útil para la prolongación del conflicto y la diversificación tanto de actores como actividades criminales. Cabe destacar que las FARC, al igual que las autodefensas, encontraron en esta área limítrofe una línea directa de acceso a armas, municiones y explosivos que resultaba indispensable para sostener su esfuerzo armado en el departamento y en el resto del país. Baste recordar el famoso caso del buque El Karina, que transportaba un amplio cargamento de armas y hundido por la Armada colombiana a principios de los 80, o el buque Otterloo en 2001, que según la OEA también transportaba armas y municiones con destino a grupos paramilitares. La financiación de las FARC, las autodefensas en su momento y hoy en día de los Urabeños, no

se reduce al narcotráfico. La conexión entre Panamá, el norte chocono, Turbo y Medellín, así como el limitado control aduanero, fiscal y migratorio han alimentado una situación propicia para actividades ilícitas de alta rentabilidad como la entrada de bienes de contrabando, el lavado de activos, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

3. Los actores del conflicto armado

El conflicto colombiano ha estado influido por elementos sociales, ideológicos, económicos e internacionales, caracterizado por la pluralidad de actores que lo han alimentado y transformado. Aunque los principales actores del conflicto siempre han sido, en su mayoría, los partidos políticos tradicionales y los movimientos guerrilleros, el surgimiento de diferentes grupos revolucionarios, paramilitares y la influencia del narcotráfico han tenido mayor o menor predominancia según el período analizado. En todo caso, el Estado colombiano, en tanto que Estado, ha tenido responsabilidad en la durabilidad e impacto del conflicto, si bien ello no debe ocultar el poder de actores no estatales y la imbricación entre unos y otros.

En líneas generales, la sociedad colombiana se ha caracterizado por estar fracturada. Por un lado, una élite política con fuerte presencia regional, latifundista y monopolizadora y, por otro, grupos minoritarios, como los indígenas, afrodescendientes y campesinos, que han estado en una palmaria situación de desigualdad social.

En cuanto a la naturaleza del conflicto, cabe reflexionar sobre la idea de la continua evolución a lo largo de seis décadas. Ha habido autores, como Jiménez Piernas, que consideran que un conflicto como el colombiano tiene la naturaleza de guerra civil en algunos períodos, mientras que en otras fases puede ser calificable de disturbios internos.

ACTORES EN EL CONFLICTO COLOMBIANO



Fuente: elaboración propia

Fuerzas Armadas de Colombia

A enero de 2016, se estimaba que Colombia tenía unos 445 000 efectivos militares en activo y otros 62 000 en reserva. En 2017, se estimó que Colombia tenía unos 369 100 efectivos militares en activo y otros 142 450 en reserva.

Sin embargo, en el pasado, se afirmaba que la fuerza de combate efectiva del Ejército Nacional era considerablemente menor que la sugerida por las cifras de fuerza total.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)

El grupo rebelde izquierdista más antiguo y más grande de Colombia, FARC-EP, se formó en 1964 con la misión de derrocar al gobierno e instalar un régimen marxista a través de la lucha armada. Al principio, las FARC obtuvieron el apoyo de la Unión Soviética y continuaron teniendo fuertes lazos con el Partido Comunista colombiano hasta mediados de los años ochenta. Cuando las fuerzas paramilitares lucharon con el grupo en la década de 1990, las FARC comenzaron a financiar su campaña a través de la participación y la fiscalización del tráfico ilegal de drogas, así como el secuestro y la extorsión. En combinación con actos de violencia contra

civiles, esto condujo a una pérdida de apoyo entre la población civil. A finales de 2016, se firmó un acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC, poniendo fin al conflicto entre las dos partes.

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Fundado en 1964, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el segundo grupo rebelde izquierdista más grande de Colombia después de las FARC. La ideología del ELN se basa en el marxismo-leninismo y la teología de la liberación, una filosofía predominantemente católica con un fuerte énfasis en la conciencia social y la justicia. El ELN se consideraba un movimiento de liberación, formado con el objetivo de derrocar al gobierno gobernante. El grupo cree que la participación extranjera en la industria petrolera de Colombia viola la soberanía del país y las empresas extranjeras están explotando injustamente los recursos naturales de Colombia. Durante mucho tiempo fue visto como más motivado políticamente que las FARC, manteniéndose fuera del tráfico de drogas ilegales por razones ideológicas. El ELN alcanzó el apogeo de su poder a fines de la década de 1990, llevando a cabo cientos de secuestros y golpeando infraestructura como oleoductos. Desde entonces, las filas del ELN han disminuido de alrededor de 4 000 a un estimado de 1 500, sufriendo derrotas a manos de las fuerzas de seguridad y paramilitares. Sin embargo, en octubre de 2009, los rebeldes del ELN pudieron sacar a uno de sus líderes de la cárcel, lo que indica que estaban No es una fuerza completamente gastada. En los últimos años, las unidades del ELN se han involucrado en el tráfico de drogas, a menudo formando alianzas con bandas criminales. El ELN permanece en las listas estadounidenses y europeas de organizaciones terroristas. Para 2017, el ELN tenía entre 2 000 y 3 000 miembros activos desde su declive desde su apogeo de entre 4 000 y 5 000 rebeldes a fines de 1990.

Bandas criminales (BACRIM)

El gobierno colombiano ha utilizado el término ‘bandas criminales’ (BACRIM) para identificar los nuevos tipos de actores armados que han surgido desde 2006 y que, debido a sus constantes transformaciones y cambios en son difíciles de identificar, la mayoría de estos nuevos actores han reemplazado a las antiguas Fuerzas de Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) luego de su desmovilización en 2005, uniendo fuerzas con organizaciones de narcotráfico y presuntamente involucrados en desapariciones forzadas, torturas, secuestros, trata de personas, ‘limpieza social’ y desplazamientos internos. En palabras del informe de la La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP / OEA) ‘ha habido un resurgimiento de la violencia común. Aunque sin las connotaciones políticas del pasado, tiene el potencial de ser muy perjudicial’.

Sin embargo, de acuerdo con las directrices de la Directiva 015, 244, solo el Clan del Golfo (anteriormente conocido como Los Urabeños, Clan Úsuga o Autodefensas Gaitanistas de Colombia), Los Puntillos y Los Pelusos fueron reconocidos por el gobierno como grupos armados organizados. Sus actividades tienen alcance internacional y generan un alto nivel de violencia armada que excede los niveles de disturbios internos y tensiones, disponen de una estructura de comando y tienen la capacidad de llevar a cabo operaciones militares y de adquirir, transportar y distribuir armas.

El informe MAPP señala lo siguiente:

“Grupos armados como el Clan del Golfo o Los Pelusos están ganando notoriedad por sus ataques contra las fuerzas de seguridad. Estos grupos tienen estructuras no homogéneas y pueden tomar medidas diferenciadas y flexibles en respuesta a circunstancias y contextos locales y regionales específicos. Buscan reproducir escenarios de control coercitivo en las comunidades rurales y urbanas,

promoviendo la consolidación de las bases organizativas de la comunidad y la movilización social para hacer valer los derechos. [La] CIDH ha lamentado el aumento de los asesinatos de miembros de esta población en los últimos meses de 2016 y ha observado con preocupación un aumento en la vulnerabilidad de los líderes campesinos, indígenas y afrocolombianos a tal violencia. Según la Comisión, esta tendencia ha continuado en 2017”.

Según la organización no gubernamental colombiana, INDEPAZ, en el primer semestre de 2017, las BACRIM tuvieron operaciones en 275 municipios de 28 departamentos, mostrando la mayor permanencia (alta intensidad) en 165 municipios de 23 departamentos. El gobierno ha determinado que algunos grupos han cambiado su *modus operandi*, generando menos violencia mientras que han sido más rentables al mismo tiempo. Ahora los lugares más violentos son principalmente aquellos en los que estos grupos luchan por el territorio para el control de las rutas de drogas.

4. La situación actual del conflicto colombiano

4.1. Los Acuerdos de paz con las FARC-EP

Cuando Juan Manuel Santos llega a la presidencia en agosto de 2010, es informado de los avances que se han obtenido con las FARC-EP, y desde su posesión, anuncia la intención de su gobierno de llegar a una negociación:

“Al mismo tiempo quiero reiterar: La puerta del diálogo no está cerrada con llave. Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos. (...) A los grupos armados ilegales

que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa. Eso sí –insisto– sobre premisas inalterables: la renuncia a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación” (extracto del discurso de posesión de Juan Manuel Santos, impartido el 7 de agosto de 2010).

Durante el año 2011, mediante la promulgación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, el presidente Santos manifestó a la guerrilla su intención de retomar las discusiones. Tras distintas comunicaciones secretas, se definieron unos parámetros mínimos para llevar a cabo los siguientes encuentros. Por un lado, el gobierno de Santo constituyó una delegación que estaría compuesta por Frank Pearl (ministro de ambiente), Sergio Jaramillo, asesor de seguridad nacional, el exvicepresidente Humberto de La Calle y, por último, su hermano Enrique Santos, exdirector del periódico “El Tiempo”. Por el otro lado, la delegación de las FARC estaría compuesta por Mauricio Jaramillo, comandante del Bloque “José María Córdoba”, Marcos Calarcá, conocido por su experiencia en temas de negociaciones bilaterales, Rodrigo Granda, el denominado “canciller” de las FARC, y, por último, Andrés París, todos, miembros del Secretariado del Estado Mayor Central.

El gobierno y las FARC designaron a Cuba y Noruega como países garantes de las negociaciones y, posteriormente, se plantea la necesidad de contar con más facilitadores: la guerrilla escogería a Venezuela y el gobierno a Chile, que a la postre actuarían como meros observadores.

En octubre de 2012, en el marco de las conversaciones en Oslo, se firmó la Agenda de Negociación y se constituyeron los equipos de negociación. La agenda constaba de 6 puntos bases a discutir, que fueron objeto de acuerdos independiente en sucesivas rondas de negociación:



Agenda de negociación de los Acuerdos de Paz. Elaboración propia.

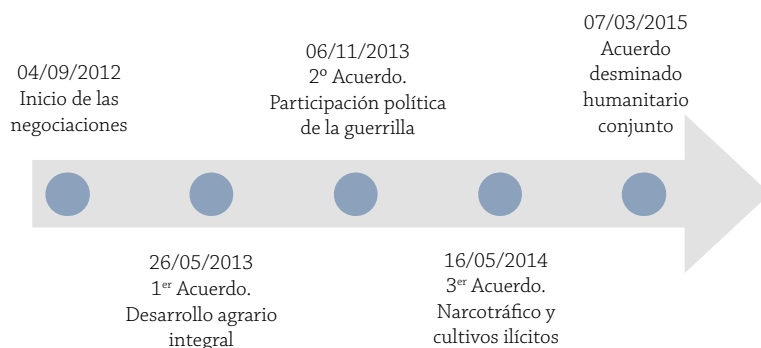
Por primera vez, el asunto relativo a las víctimas sería el eje central de unas negociaciones de paz. Tras 4 años de conversaciones, período en el cual no se suspendieron los combates, se firmó entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional el día el 24 de agosto de 2016 el Acuerdo General para el Fin del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera. Dicho Acuerdo fue sometido a un Plebiscito, realizado el 3 de octubre del mismo año, con resultados desalentadores. Ganó el “No” con el 50,21 %, debido a la fuerte campaña de oposición liderada por el expresidente Uribe, frente al 49,79 % del “Sí”, con 60 % de abstención. Así, el Acuerdo tuvo que ser renegociado y sutilmente modificado para, dos meses después, el 24 de noviembre de 2016, se firmase un Nuevo Acuerdo Final, esta vez en Bogotá. Este nuevo acuerdo fue aprobado en el Congreso y actualmente se encuentra en sus fases de implementación.

Entre los principales puntos de los Acuerdos de Paz pueden destacarse los siguientes:

- Los líderes de las FARC no cumplirán prisión, con la condición de reconocimiento de sus actos ante el Tribunal.
- Los comandantes guerrilleros podrán participar en política.
- Límite de tiempo a la Jurisdicción Especial de Paz.
- En relación con las víctimas, las FARC recibirán un “perdón colectivo”.
- Las FARC aportarán información sobre rutas del narcotráfico, desligándose de clanes mafiosos.
- Militares y policías no tendrán enjuiciamientos distintos al de los guerrilleros.
- Reconocimiento de padecimientos de mujeres y minorías étnicas.
- El período de posconflicto se extenderá por 15 años.

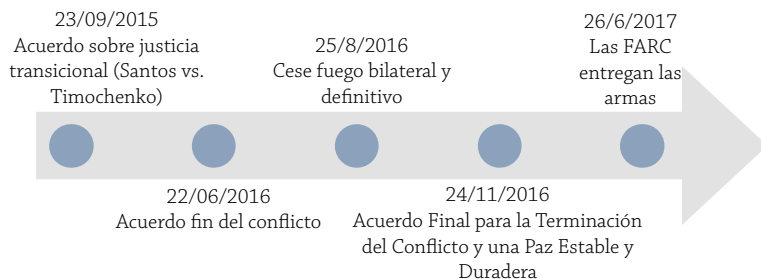
El 26 de junio de 2017 las FARC finalizaron la entrega total de las armas, en un hecho histórico que contó con la verificación de la ONU.

Cronología de las negociaciones de los acuerdos de paz



Elaboración propia.

Cronología de las negociaciones de los acuerdos de paz



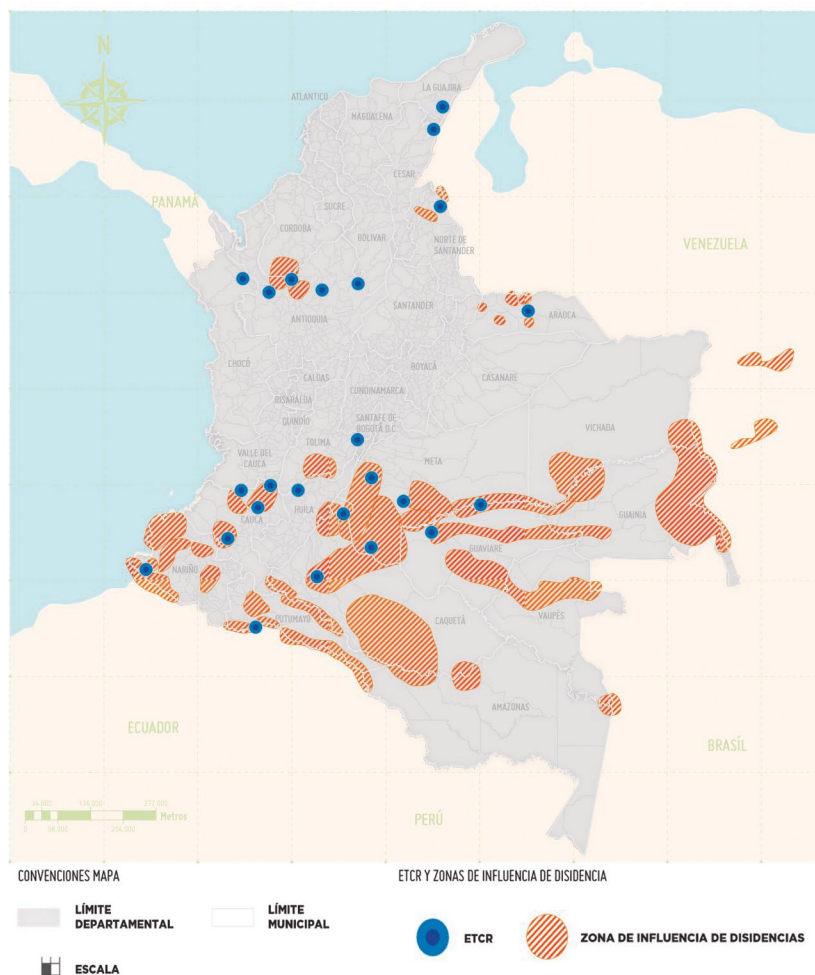
Elaboración propia.

4.2. La reincorporación de las FARC

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) reporta, a octubre de 2019, que 13 202 personas han sido acreditadas como excombatientes de las FARC. La gran mayoría son hombres (76 %), por un 24 % de mujeres. El 96 % de la población tiene entre 18 y 60 años y un 4 % más de 60. Se desconoce el paradero de 765 personas, por lo cual la ARN indica que, en realidad, son 12 956 personas las que están formalmente adelantando su proceso de reincorporación.

Actualmente, solo 2 969 excombatientes residen en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos espacios fueron creados unos meses después de la desmovilización de las FARC, por un período de dos años. El pasado mes de agosto de 2019, el Gobierno Nacional prorrogó la existencia de los ETCR por un año más tratando que los excombatientes permanezcan y se integren con carácter permanente en el ordenamiento territorial de los municipios y departamentos en los que están ubicados. Cuatro de estos ETCR se encuentran en Antioquia, el departamento que más espacios tiene, seguido por Meta, con tres.

ESPACIOS TERRITORIALES DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) Y ZONAS DE INFLUENCIA DE LAS DISIDENCIAS DE LAS FARC



Mapa I. ETCR y zonas de influencia disidencias de las FARC

Fuente: Fundación Ideas para la Paz

4.3. Elecciones y fragilidad del proceso de paz

En el congreso constitutivo de las FARC celebrado en 2017 surgieron dos corrientes políticas difíciles contrapuestas. Una de ellas, liderada por Iván Márquez, aglutina a los sectores ideológicamente más radicales de la antigua guerrilla. Otra, liderada por Rodrigo Londoño, hasta entonces comandante de la FARC-EP, representa una corriente más pragmática. El Consejo Político del partido decidió nombrar presidente a Londoño a pesar de contar con un reducido soporte interno. Prueba de la inexperiencia de las FARC en un proceso electoral y de la debilidad de su presidente electo ha sido su desastrosa campaña electoral y su calamitoso resultado electoral.

El pasado 11 de marzo de 2018 se celebraron en Colombia las elecciones para constituir el nuevo Congreso de la República durante el periodo 2018-2022. El partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) consiguió un exiguo 0,34 % de los votos en el Senado (cerca de 53 000 votos), muy lejos del umbral mínimo requerido para obtener un escaño (próximo a los 470 000 votos). En la Cámara de Representantes el resultado fue incluso peor: sumaron aproximadamente 31 000 votos, que representan el 0,22 % del electorado.

A pesar de dichos resultados electorales, el régimen transitorio aprobado en los acuerdos de paz otorga a las FARC 5 representantes en cada una de las cámaras (10 en total). La distancia entre el apoyo popular recibido y los escaños asignados al partido complica la situación y la futura actividad política de estos representantes por su falta de legitimidad electoral. El agravio electoral se observa, por ejemplo, con la formación política El Polo Democrático Alternativo, que ha necesitado 722 987 votos para conseguir los mismos senadores que las FARC. A la vista de los resultados, renunciaron presentar candidatura a las presidenciales (1ª ronda el 27 de mayo y segunda ronda el 17 de junio de 2018).

La inicial división de las FARC se ha convertido en ruptura en el segundo congreso del partido, que se celebró a finales de agosto de 2018. Cerca de un 25 % de los delegados no se presentaron en el congreso. Entre los ausentes se encontraba Iván Márquez, el número dos del partido, actualmente huido, sin que el propio partido sepa dónde se encuentra.

Por otra parte, el éxito de Petro con el partido Colombia Humana en las presidenciales (más de 8 millones de votos) deja un reducido espacio político para las FARC. Gustavo Francisco Petro Urrego Petro fue un antiguo guerrillero del M-19 y en su momento se identificó con la revolución bolivariana de Hugo Chávez. Estos antecedentes no le han impedido reconducir su discurso político y presentarse como una alternativa posible de cambio en Colombia. Ha sido capaz de movilizar a la izquierda y de quienes están descontento con la corrupción y la desigualdad. En su discurso política reivindica la defensa del medio ambiente, los derechos de la mujer y de los grupos LGTBI.

El conflicto armado en Colombia sufrió un deterioro durante el año 2018 como consecuencia de la fragilidad del proceso de paz y de la finalización del acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y la guerrilla del ELN. Este acuerdo concluyó el 9 de enero y no se renovó, aunque de manera unilateral y coincidiendo con diferentes citas electorales que tuvieron lugar a lo largo del año, el ELN proclamó tres altos el fuego más durante el año. En torno a 200 personas podrían haber muerto como consecuencia de los enfrentamientos entre los diferentes actores armados activos en el país, cifra a la que hay que sumar los asesinatos de líderes sociales, según los datos de la Defensoría del Pueblo y según Indepaz, superando por tanto el número de asesinatos de años anteriores (117 en 2016 y 170 en 2017).

Durante prácticamente todo el año 2018 se registraron enfrentamientos armados entre las fuerzas de seguridad y el

ELN, que continuó llevando a cabo secuestros y ataques a infraestructuras. La ruptura del alto el fuego propició una escalada de la violencia, y en enero siete policías murieron en un ataque en Barranquilla. El ELN también se enfrentó en diferentes momentos del año al grupo armado Ejército Popular de Liberación (EPL - Los Pelusos), provocando el desplazamiento de miles de personas en Catatumbo. Los enfrentamientos entre sendos grupos armados obedecieron, entre otras razones, a la voluntad de asumir el control de zonas anteriormente ocupadas por las FARC. Asimismo, se multiplicaron los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y disidentes de las FARC no desmovilizados o que han retomado las armas. Estos grupos podrían estar integrados por entre 1 200 y 2 800 combatientes, y sus campamentos fueron bombardeados por las Fuerzas Armadas en diferentes momentos del año. El partido FARC también denunció el asesinato de decenas de sus antiguos combatientes y de familiares tras el proceso de desmovilización.

La detención en abril de 2018 de Jesús Santrich, acusado de narcotráfico, provocó una crisis entre las dos corrientes de las FARC. Desde el principio, Iván Márquez condicionó el futuro de los acuerdos de paz con la liberación de Santrich. Posteriormente, Márquez fue relacionado con delitos de narcotráfico cometidos en 2017, después de la firma de los acuerdos de paz.

En mayo de 2019 cuestionó con una carta publicada a través de su cuenta de Twitter la decisión de las FARC de entregar las armas a causa del caso Santrich. El 29 de agosto de 2019 anunció en un vídeo el inicio de una nueva etapa de lucha continuando la lucha guerrillera, debido a su inminente captura y supuesta relación con el narcotráfico denunciada por su sobrino Marlon Marín, quien fuera capturado por agentes de la DEA en 2018. En la actualidad, Iván Márquez se encuentra en paradero desconocido y la Jurisdicción Especial para la Paz ha ordenado

su captura, revocando el beneficio de libertad condicional obtenido tras la firma del acuerdo de paz.

El partido La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) corre grave peligro de desaparecer. El futuro de Iván Márquez determinará el destino del partido y de los compromisos alcanzados en los acuerdos de paz. Si decidiera permanecer huido, la corriente de desertiones de guerrilleros incorporados al proceso de paz aumentaría para incorporarse a la disidencia. Peor aún sería un escenario en el cual se incorporase a los grupos disidentes, convirtiéndose en el nuevo comandante de unas renacidas FARC-EP. En cualquier caso, pase lo que pase con Iván Márquez, el partido político de las FARC será un partido marginal y extraparlamentario en 2022. Las disidencias seguirán incrementando su poder. La violencia se incrementará en las zonas en disputa donde no está presente el Estado. Seguirá aumentando la producción de cocaína. Y el presidente de la República no tendrá muchas opciones. Intentar sostener una estrategia de contención debilitaría su posición política y facilitaría el avance de Gustavo Petro como próximo presidente de Colombia.

5. Consecuencias e impactos del conflicto

5.1. Violaciones de derechos humanos: visión general

Desde la perspectiva de los derechos humanos, no cabe sino constatar la grave situación pasada y presente existentes en Colombia. Entre los elementos de preocupación destacados por los organismos internacionales encontramos: masacres contra grupos vulnerables; asesinatos colectivos y desapariciones forzadas contra líderes sindicales y sociales, periodistas y defensores

de derechos humanos, entre otros; ejecuciones extrajudiciales, y escasas condenas por violaciones de derechos humanos. En estos momentos, una miríada de pequeños grupos criminales vinculados al narcotráfico ha ocupado el espacio dejado por la desmovilización de las FARC, haciendo muy compleja cualquier solución al conflicto.

El antiguo fiscal general de Colombia, Néstor Humberto Martínez, señaló el 31 de agosto de 2018 que el 48 % de los homicidios ocurridos en el país son cometidos por sicarios. Sus palabras son muy esclarecedoras y explican la dificultad de reducir los niveles de violencia: “Estamos viviendo un enfrentamiento de las bandas criminales por el dominio del narcotráfico”. El aumento de homicidios en Colombia según la Fiscalía durante el año 2018 ha crecido a una tasa del 5 %, y es especialmente preocupante en el departamento de Antioquía, donde se ha disparado con un aumento del 150 %.

El 24^a informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (OEA) evidencia que “la violencia no cesa y los entornos criminales no dan tregua. La disputa entre la guerrilla del ELN, grupos armados organizados y grupos delictivos organizados por el control territorial se acrecienta proporcionalmente en los territorios liberados por las FARC-EP, acentuándose en las zonas donde los recursos naturales y las condiciones para la realización de actividades criminales son adecuadas para sus intereses y donde el Estado no llega eficientemente”.

La violencia infligida por parte de todos los actores armados del conflicto se ha centrado especialmente en la población civil. Según datos del Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, en su informe “¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, el conflicto colombiano ha causado la muerte, en el período 1958-2012, a 218 904 personas, de las cuales el 81 % eran civiles. La violencia fue particularmente

acentuada en las zonas rurales y más pobres del país, habitadas mayoritariamente por población afrodescendiente, indígena o campesina. Entre la población especialmente vulnerable y afectada por el conflicto resalta la situación de las mujeres, los afrodescendientes y los desplazados, entre otros grupos. Los actores armados han desarrollado estrategias que afectan a la población civil en formas de pobreza extrema.

5.2. Violencia sexual

La referencia al tema de la violencia contra la mujer, en el marco del conflicto colombiano, ha sido un asunto recurrente desde los años 40 y 50.

Se puede hablar, en el caso del conflicto armado colombiano, de una política sexual de socavación continuada de las prácticas y las condiciones que sostienen la vida individual y colectiva de las poblaciones, que son prácticas más de mujeres que de hombres. Se trata de una política sexual porque es una actuación sistemática y preparada contra las mujeres que toma la forma de violencia destructiva contra las mujeres. El ataque contra los cuerpos femeninos, contra la red de relaciones que ellas tejen y cuidan y contra los espacios en los que se desarrollan sus formas y sus medios de vida, persigue acabar con la tarea de creación social que anuda la vida colectiva un día tras otro, dando continuidad a la vida de las poblaciones y las comunidades.

Durante décadas las mujeres han sido víctimas de reclutamientos forzados, violaciones masivas y bombardeos a sus localidades, e incluso de asesinatos y empalamientos de mujeres embarazadas. Organizaciones nacionales e internacionales han hecho sus respectivos balances sobre esta cuestión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, al menos, 4 variables o modalidades de crímenes contra la mujer:



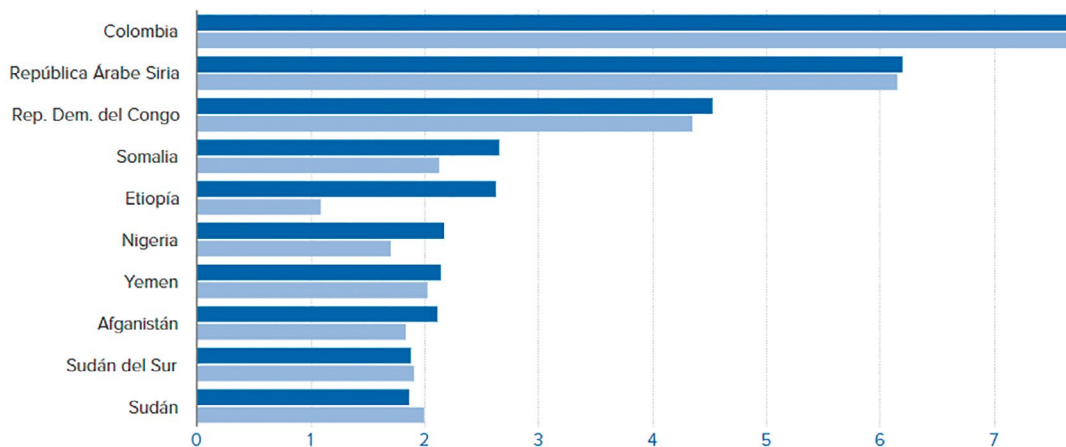
El Grupo de Atención Humano al Desmovilizado (GAHD) refiere que entre 2012 y 2013 los reclutamientos forzados han crecido en diferentes regiones. Para el caso de las mujeres, de 3 780 menores rescatados o desmovilizados, 1 161 eran niñas o adolescentes. Recientes informes del Instituto Nacional de Medida Legal y Ciencias Forenses (INML y CF) y el Registro Único de Víctimas (RUV) refieren como principales crímenes

del conflicto colombiano la violencia sexual, el desplazamiento, la tortura y la desaparición forzada. En este sentido, el RUV cifra las víctimas del conflicto armado en 8 542 351 personas (actualizado a 1 de diciembre de 2019), de las cuales 4 272 620 serían mujeres, 4 264 948 hombres, 3 637 del colectivo LGTBI, 994 intersexual y 152 sin informar.

5.3. Población desplazada

Durante sus seis décadas de duración, el conflicto armado interno de Colombia ha provocado un altísimo número de desplazamientos forzados. Más de 7,5 millones de colombianos han tenido que huir de sus hogares y viven actualmente desplazados en otras partes del país. Según el Informe Tendencias globales sobre desplazamiento forzado en 2018 de ACNUR, Colombia seguía reportando el mayor número de población desplazada internamente con 7 816 500 a finales de 2018, de acuerdo con las estadísticas del Gobierno. En este gráfico se muestran las diez mayores poblaciones de desplazados internos:

Gráfico 15 | Diez mayores poblaciones de desplazados internos | finales 2018 finales 2017



Fuente: Informe sobre desplazamiento forzado, 2018. ACNUR

Durante 2018 se reportaron 118 200 nuevos desplazamientos. Las regiones más impactadas por los desplazamientos masivos comprendieron aquellas del noreste en la frontera con Venezuela, la costa del Pacífico que colinda con Panamá y el noroeste, que comprende los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Antioquia y Chocó.

Más recientemente, la Defensoría del Pueblo de Colombia alertó que entre el 1 de enero y el 8 de octubre de 2019 fueron desplazadas 15 140 personas en ocho departamentos como consecuencia del conflicto armado en el país. En este período de tiempo la Defensoría y la Unidad para las Víctimas reportaron 58 “eventos de desplazamientos masivos”, que han afectado a 5 126 familias. El departamento más castigado fue el de Nariño, fronterizo con Ecuador: 5 423 personas de 2 028 familias han sido desplazadas. En esa zona del país delinquen disidencias de las FARC, la guerrilla del ELN y bandas criminales que se disputan el control del territorio para el narcotráfico, debido a sus salidas al Pacífico.

5.4. Justicia transicional

La justicia transicional surge de la necesidad de responder con legitimidad a las violaciones masivas de derechos humanos. Los objetivos de un proceso de justicia transicional son muy diversos y van a depender del contexto histórico, político, económico y social en el que tenga lugar. Algunos objetivos comunes (no los únicos) que suelen reiterarse en los procesos de justicia transicionales son los referidos seguidamente:

- Fortalecer, instaurar y/o respetar el estado de derecho.
- Posibilitar y/o facilitar el acceso a la justicia a los sectores más vulnerables, así como reducir la impunidad y proveer de justicia y reparación a las víctimas.
- Avanzar y promover los procesos de paz y reconciliación, afrontando las causas subyacentes del conflicto y

garantizando los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad.

- Promover la eliminación de las causas que hubiesen originado situaciones de injusticia social de carácter estructural.
- Crear y/o fortalecer instituciones democráticas responsables.
- Conseguir la integración de mujeres y grupos marginados.

Para que la justicia transicional surta los efectos deseados se deben tomar en consideración una serie de pautas:

- i) analizar las condiciones políticas, sociales y jurídicas del país;
- ii) elegir la tipología de intervención más adecuadas;
- iii) fomentar la participación e inclusión de los grupos más vulnerables en el diseño de los procesos de reparación de las violaciones de derechos humanos;
- iv) introducir medidas efectivas y eficaces en materia de justicia penal.

La búsqueda de la solución negociada al conflicto armado interno en Colombia se ha hecho a través de fases sucesivas de negociación política con grupos guerrilleros y paramilitares a lo largo de las últimas décadas. En Colombia no se ha logrado conseguir un solo acuerdo de paz que involucre a todas las partes del conflicto. Los arreglos de justicia transicional han respondido a esa misma lógica: no se han adoptado de una sola vez. Desde el año 2005, se han promulgado leyes, formulado políticas públicas y puesto en marcha mecanismos de justicia transicional, tanto de justicia penal y rendición de cuentas de los excombatientes, como de reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, reparación y las garantías de no repetición. Son esfuerzos dispersos y fragmentados que no han correspondido al diseño de una estrategia contundente de justicia transicional. Como resultado, existen diferentes instrumentos de política pública y política legislativa que coexisten y deben articularse para dar una respuesta integral y efectiva a las violaciones de derechos humanos cometidas.

A continuación, se esquematiza el marco jurídico, político y judicial de la justicia transicional en Colombia, describiendo cronológicamente los hitos más representativos:

- Ley 975 de 2005 (“Ley de Justicia y Paz). En virtud de esta ley se garantizaba los derechos de las víctimas mediante un proceso penal especial en el que los excombatientes son beneficiarios de penas alternativas si dicen la verdad y contribuyen a la reparación de las víctimas. Para poner en marcha el mecanismo especial judicial penal creado, se crearon salas de Justicia y Paz en varios tribunales colombianos y áreas especializadas como la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, Justicia y Paz de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría Pública del Pueblo.
- Decreto 1290 de 2008 (“mecanismo para la indemnización de las víctimas”). Con este Decreto se estableció la indemnización por vía administrativa para las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley. La medida entregó alrededor de 18 millones de pesos a familias de víctimas que hubieran sufrido violaciones de los derechos a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y la libertad sexual.
- La Ley 1424 de 29 de diciembre de 2010 (“Acuerdos de la verdad”). Se implantó un mecanismo no judicial de contribución a la verdad consistente en dotar de beneficios jurídicos a miembros de los grupos organizados al margen de la ley por la comisión de una serie de tipos delictivos (delitos de concierto para delinquir, utilización ilegal de uniformes e insignias, etc) bajo la condición de suscribir un Acuerdo de contribución a la verdad con el Estado.
- Ley 1448 de 2011 (“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”). Dispuso una serie de medidas para la reparación integral de las víctimas, incluyendo la definición del

conjunto de beneficiarios y otros mecanismos de asistencia, compensación económica, rehabilitación, restitución de tierras y satisfacción. A tal efecto, se crearon tres instituciones: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (“UARIV”), la Unidad de Restitución de Tierras (“URT”) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (“CNMH”).

La UARIV tiene encomendada la creación e implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas, así como la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV). Igualmente, se encarga del Registro Único de Víctimas, de las acciones de asistencia humanitaria, la indemnización de las víctimas y los planes de reparación individual y colectiva.

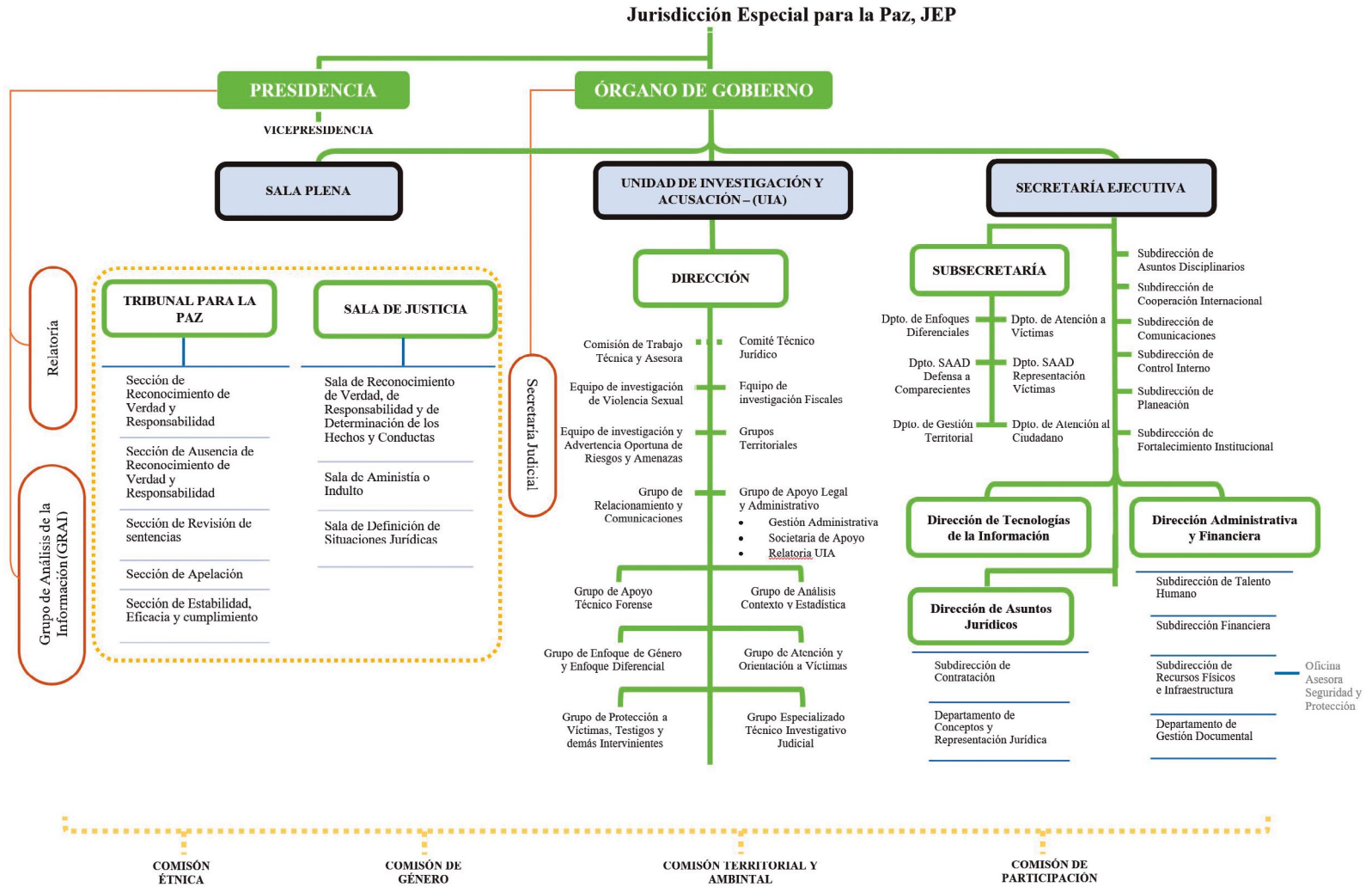
La URT es la institución encargada del procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas en el marco del conflicto armado interno. Entre otras, asume las siguientes funciones: i) creación de un registro de tierras abandonadas y despojadas; ii) tramitar las reclamaciones de las víctimas; iii), acumular las pruebas y iv) preparar la demanda que luego presenta al juez de tierras.

Los Jueces de tierras son jueces civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que conocen y deciden, en única instancia, los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de personas que han sido despojadas o forzadas a abandonar sus predios.

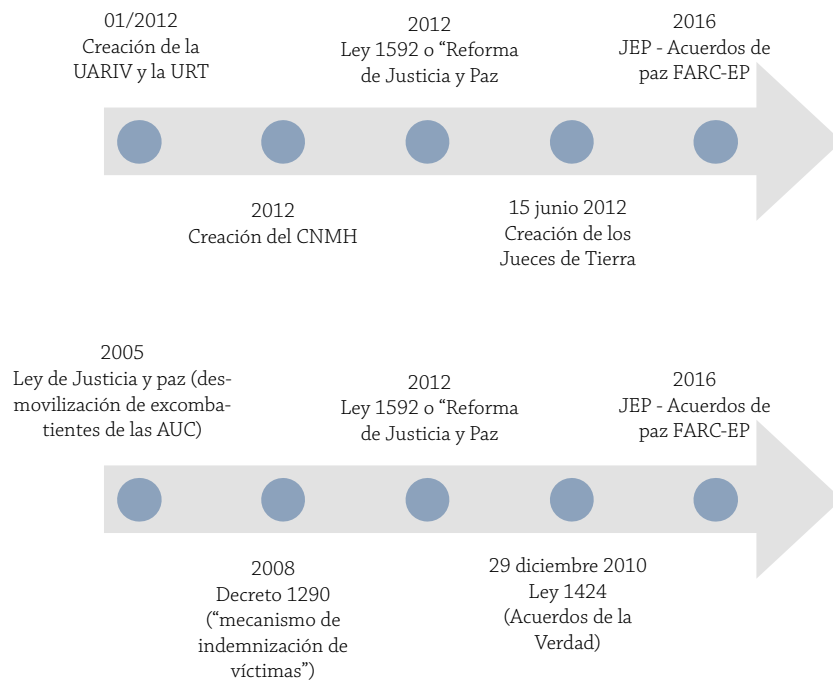
El CNMH es la institución encargada de promover procesos que garanticen el derecho de las víctimas y de la sociedad a la reconstrucción de la memoria histórica. Para ello, entre otras funciones, el Centro debe “reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones”, así como crear y administrar un programa de derechos humanos y memoria histórica. El Centro tiene también a su cargo el desarrollo de los Acuerdos de contribución a la verdad.

- Acto legislativo 01 de 2012 o “Marco jurídico para la paz”, se trató de una reforma constitucional en virtud de la cual se autorizó la creación de instrumentos de justicia transicional de carácter judicial y extrajudicial y la Comisión Nacional de la Verdad, entre otros temas.

- Ley 1592 de 2012 (“Reforma de Justicia y Paz”). A través de esta norma se introdujeron reformas estructurales a la Ley de Justicia y Paz, persiguiendo cuatro objetivos principales: a) atribuir responsabilidad penal por patrones de macrocriminalidad; b) garantizar el derecho a la reparación de las víctimas; c) agilizar el proceso de Justicia y Paz y d) cumplir las expectativas sobre el término máximo de privación de libertad en el proceso de Justicia y Paz.
 - Creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en virtud de los Acuerdos de paz del Gobierno Nacional con las FARC-EP de 2016. La JEP tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos más graves en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016 (por excombatientes de las FARC-EP, miembros de la Fuerza Pública, otros agentes del Estado y civiles). Su existencia no podrá exceder los 20 años.
- Adicionalmente, la JEP cuenta con una serie de comisiones y comités técnicos de apoyo, creados por el Reglamento General de la JEP (Acuerdo 001 del 9 de marzo de 2018):
- Comisión Territorial y Ambiental
 - Comisión Ética
 - Comisión de Género
 - Comité de Coordinación Interinstitucional del SIVJRNR
 - Comité de Ética
 - Otras instancias temporales y permanentes creada por el órgano de gobierno de la JEP.



LÍNEA TEMPORAL – JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO RESUMEN

Fuente: Elaboración propia.

Materias/enfoques				
	Investigación y judicialización	Búsqueda de la verdad y memoria histórica	Reparación integral a víctimas	Garantías de no repetición
Marco jurídico y jurisdiccional	Ley 975/2005 (“Ley de Justicia y Paz”)		Decreto 1290/2008 (“mecanismo para la indemnización de las víctimas”)	
	Ley 1592/2012 (“Reforma de Justicia y Paz”)	Ley 1424/2010 “Acuerdos de la verdad”	Ley 1448/2011 “Ley de víctimas y de restitución de tierras” “Jueces de tierras”	Reintegración de ex-combatientes de las AUC y otros grupos armados
	Jurisdicción Especial para la Paz (“JEP”)	Acto legislativo 01/ 2012 “Marco jurídico para la paz”		
Marco político/institucional	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y una Paz Estable y Duradera de 24 de noviembre de 2016			
		Centro Nacional de Memoria Histórica (“CNMH”).	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (“UARIV”)	
			Unidad de restitución de Tierras (“URT”)	
	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (“CNRR”)			

6. Bibliografía

- BELLAL, A. (2017). “The War Report Armed Conflicts in 2016”. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Disponible en: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202016.pdf>
- BELLAL, A. (2018). “The War Report Armed Conflicts in 2017”. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Disponible en <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf>
- CIDOB. “Conflicto en Colombia: antecedentes históricos y actores”. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/conflicto_en_colombia_antecedentes_historicos_y_actores
- CUADERNOS DE ESTRATEGIA 189 (2017). El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
- DÍAZ BARRADO, C., FERNÁNDEZ LIESA, C., RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, J., & VILLARROEL LANDER, M. (2013). Derecho internacional humanitario y derechos humanos: reflexiones sobre el conflicto colombiano. Cizur Menor (Navarra): Civitas, Thomson Reuters.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2019). Alerta 2019! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Barcelona. Icaria. Disponible en https://ddd.uab.cat/pub/alertaspa/alertaspa_a2019.pdf
- Informe ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Informe “Cuentas claras: el papel de la Comisión de la Verdad en la develación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano”. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/02/Cuentas-Claras.pdf>
- MONTOYA VÁSQUEZ, M., ARBOLEDA, J., VALENCIA MARÍN, L., SERRANO GÓMEZ, J., GÓMEZ, ZULETA, W., & JUAN J. RESTREPO. (2017). 100 preguntas y respuestas para comprender el conflicto colombiano. Bogotá, Colombia.

Enlaces web:

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016, suscrito entre Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de La República de Colombia y Timoleón Jiménez, comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): <https://www.acnur.org/>

Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>

Justicia transicional en Colombia: <http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Justicia-transicional-en-Colombia>

Mecanismos de justicia transicional en Colombia: <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/colombia-linea-tiempo/index.html>

Web corporativa de la JEP. Gobierno de Colombia: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

Tema 5

Módulo 2

Sección IV: Monográficos sobre conflictos actuales Camboya y Myanmar

Autores:

Maria Chiara Marullo
Univesitat Jaume I de Castellón

Lorena Sales Pallarés
Universidad de Castilla - La Mancha

Francisco Javier Zamora Cabot
Univesitat Jaume I de Castellón

Índice

1. Introducción.....	401
2. Las empresas transnacionales como nuevos actores internacionales	403
3. Acaparamiento de tierras y recursos	405
4. El caso de Camboya	406
5. Birmania: el conflicto Rohingya	409
6. La responsabilidad de las empresas de telecomunicación en los conflictos modernos.....	411
6.1. El rol de la plataforma Facebook en la campaña de odio contra la etnia Rohingya	414
7. Bibliografía.....	417

Este material ha sido preparado para el Módulo 2, Tema 5: Monográficos sobre conflictos actuales (Birmania/Myanmar y Camboya/Cambodia) de la I Edición del “Diploma de Especialización en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional” presentado por la **Fundación para la Cooperación APY Solidaridad en Acción** a la convocatoria de subvenciones para las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID) en la convocatoria de subvenciones para el año 2020.

En él se analizarán las causas de los conflictos en Birmania y Camboya haciendo hincapié en la problemática de los acaparamientos de tierras y recursos por parte de las empresas transnacionales.

Se ofrecerá al estudiantado una breve introducción, para pasar a continuación al tema de los nuevos actores de los conflictos internos e internacionales, entrando finalmente a los dos casos objeto de la asignatura. Para profundizar los temas analizados en las siguientes páginas, se aconseja la lectura de los artículos previamente publicados por los autores y que se adjuntan en los siguientes enlaces.

Maria Chiara Marullo¹:

- https://www.uji.es/departaments/com/base/estructura/personal?p_departamento=102&p_profesor=375402
- https://www.researchgate.net/profile/Maria_Marullo2

Lorena Sales Pallarés²:

- https://www.researchgate.net/profile/Lorena_Sales_Pallares

Francisco Javier Zamora Cabot³:

- https://www.uji.es/departaments/dpr/base/estructura/personal?p_departamento=89&p_profesor=65227
- https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Javier_Zamora_Cabot/research?ev=brs_act

1. Introducción

La gran mayoría de las graves violaciones a los derechos humanos que se han manifestado en la historia de la Humanidad se han quedado en la más completa impunidad para los sujetos responsables y en el olvido por parte de las autoridades estatales de los países en que han sido cometidas. Sin embargo, la idea de una posible respuesta internacional, como lucha en contra de los actos que violan los Derechos Humanos básicos, se puede encontrar ya en la mitad del siglo XIX, cuando se abrió la cuestión ligada a la esclavitud. En un estudio hecho por la historiadora Jenny Martínez⁴, se ha demostrado cómo muchos Estados han dado un gran impulso a la creación de una justicia que podemos llamar transnacional.

El primer país del que se puede hacer mención es Inglaterra, que tuvo un papel muy importante a la hora de intervenir en las regiones de América Latina y el Caribe, a través de la constitución de tribunales, que hoy serían considerados internacionales, para reprimir la conducta de la sumisión a esclavitud. La época oscura del comercio de los esclavos vio su propio fin gracias a los esfuerzos internos de los países, de los abolicionistas, pero

1 Profesora Ayudante Doctor de Derecho Internacional Privado (acreditada a Profesora Contratada Doctora), Universitat Jaume I. marullo@uji.es

2 Profesora Titular de Derecho Internacional Privado, Universidad de Castilla- La Mancha.

3 Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat Jaume I.

4 MARTINEZ, “Antislavery courts and the dawn of International Human Rights Law”, *Yale Law Journal*, vol. 117, n° 4, 2008, pp. 550-641.

también gracias a los medios predisuestos a nivel internacional para la represión y la abolición de esta tipología de comercio. Entre 1817 y 1871, Inglaterra estipuló tratados bilaterales con España, Portugal, Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia con el objetivo de abolir la trata de esclavos. Martínez muestra que el Derecho internacional y, en particular, los mecanismos judiciales internacionales han sido utilizados como importantes instrumentos para limitar las graves violaciones de los Derechos Humanos. Se puede constatar que es gracias también a estos instrumentos internacionales, junto a los internos, que los esfuerzos para la abolición de la esclavitud han tenido éxito. Estos últimos pueden ser considerados como los primeros ejemplos de tribunales con funciones y composiciones internacionales en defensa de los derechos humanos.

Si tenemos en cuenta lo anterior, podemos ver cómo, en el último siglo, las amenazas a la paz han sido diversas y con el tiempo han cambiado en su forma y sustancia, hasta llegar a poner en peligro a la comunidad internacional en su conjunto. De hecho, han aparecido nuevas amenazas que se muestran siempre menos ligadas al ámbito mono-territorial y más cercanas a actos que pueden afectar a cualquier país también en tiempo de paz.

La creación de la noción de **crimen internacional** prevista en algunos convenios internacionales ha sido importante para establecer la base jurídica de un sistema internacional de represión de estos actos. Son crímenes internacionales aquellas actividades criminales que el Derecho internacional general, en virtud de una exigencia de represión sentida por la comunidad internacional, impone la consecuencia de la

responsabilidad penal en el individuo que actúa. Entre estas conductas se pueden mencionar los crímenes internacionales sobre los que el Tribunal Penal Internacional tiene competencia complementaria respecto a las jurisdicciones territoriales, como el crimen de genocidio, contra la humanidad o de guerra.

En los últimos años el debate internacional se ha centrado sobre la posibilidad de ampliar tanto el listado de estos delitos para incluir otras graves violaciones internacionales como pueden ser los **acaparamientos de tierra y recursos o los crímenes de ecocidio**⁵ y los **delitos económicos**, como la posibilidad de perseguir no solamente a los individuos sino también **empresas transnacionales**.

El poder que como actores económicos y sociales han adquirido estos entes, afectando al bienestar y al ejercicio de las libertades de millones de individuos, hace necesario hoy más que nunca, responsabilizarles por las violaciones que se han verificado o que se pudieran verificar en perjuicio de los Derechos Humanos, ya que en las últimas décadas han estado siempre más involucrados en graves violaciones participando de forma directa o indirecta en crímenes de lesa humanidad, de genocidio o de guerra⁶. Y, en relación al delito de ecocidio, en los últimos años, un llamamiento internacional, motivado también a las catastróficas consecuencias del cambio climático, está propiciando también que se abran los debates sobre posibles modificaciones del Estatuto de Roma para que el Tribunal Penal Internacional pueda juzgar esos delitos y evitar que futuros casos como el desastre ambiental de Bophal⁷ en la India y el caso Texaco⁸ en Ecuador queden impunes.

5 Sobre el ecocidio y su desarrollo remitimos a la información del Grupo REPMULT: <http://blog.uclm.es/repmult/2019/12/02/enlace-a-documentos-criminalidad-medioambiental-y-ecocidio/>.

6 MARULLO y ZAMORA CABOT (eds), *Empresas y Derechos Humanos: Temas actuales*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

7 Sobre este tema ESTEVE MOLTÓ, “la estrecha interdependencia entre la criminalidad de las empresas transnacionales y las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente: lecciones del caso bhopal”, REEI, núm. 32, 2016.

8 FIGRAU I SOLÉ, “The Texaco-Chevron case in Ecuador: Law and justice in the age of globalization”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 5, Núm. 1, 2014.

2. Las empresas transnacionales como nuevos actores internacionales

Las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacional, que incluyen tanto los conflictos internos como los internacionales, no se pueden entender sin tener en consideración a todos los actores del sistema internacional. Y de entre todos, tienen un destacado papel fundamental las grandes corporaciones internacionales, empresas multinacionales que desarrollan sus actividades de extracción, producción y venta de productos, en diferentes países.

La premisa de la que partimos es que a falta de una regulación de *hard law* en la materia que responsabilice a dichos actores por las violaciones a los derechos humanos en las que podrían estar involucradas⁹, hay un riesgo muy elevado de impactos negativos, y en muchos casos irreversible, sobre las comunidades locales y el medio ambiente¹⁰. En este sentido y de forma sistemática, podemos ver como en muchos países en vía de desarrollo, entre ellos Camboya y Birmania a los que concretamente nos vamos a dedicar, las transnacionales están empeorando la calidad de vida de muchas comunidades,

afectando sus derechos básicos a la vida, salud y uso de tierras y recursos naturales.

En muchas ocasiones¹¹ hemos enfatizado el problema de la acumulación de poder económico¹², las complejas estructuras empresariales, el fenómeno de las puertas giratorias entre el sector financiero, los poderes estatales y el sector privado, la desregularización en el ámbito supranacional en el tema de los negocios y los derechos humanos... pero son solo algunas de las razones que han permitido que las actuaciones de las transnacionales queden en la total impunidad¹³, aunque se trate de actividades en violación de derechos humanos básicos o que afectan a la humanidad en su conjunto.

Las distorsiones [...] respecto del sistema democrático y, por extensión, las que causan una gobernanza mundial centrada prioritariamente en los intereses de los grandes operadores económicos se traducen, sin duda, [...], además de en un aumento exponencial de la desigualdad, en otras graves afectaciones de los Derechos Humanos. Así, por ejemplo, se abren las vías para elegir gobernantes dispuestos, entre otras cosas, a desmontar muy estudiadamente las normativas de protección del medio ambiente, dando acceso a vastos

-
- 9 CATÁ BACKER, “Multinational corporations, transnational law: the United Nations’ norms on the responsibilities of transnational corporations as a harbinger of corporate social responsibility in international law”, *Columbia Human Rights Law Review*, 2006.
- 10 ZAMORA CABOT, “Las empresas multinacionales y su responsabilidad en materia de derechos humanos: una visión de conjunto”, *La gobernanza del interés público global*, coord. por Nuria Bouza i Vidal Árbol académico, Caterina García i Segura Árbol académico, Angel José Rodrigo Hernández Árbol académico, Pablo Pareja Alcaraz Árbol académico, 2015, págs. 744-769.
- 11 MARULLO, Tutela judicial efectiva en el tema de las empresas transnacionales y los derechos humanos. (En prensa).
- 12 De gran interés la documentación proporcionada en la página web: *State of power 2020: the corporations*. La información se puede consultar en: <https://longreads.tni.org/state-of-power-2020/>.
- 13 Vid. entre otros, Adoración Guamán Hernández, La impunidad de las empresas transnacionales por violaciones de derechos humanos, Informe elaborado para la oficina de la eurodiputada Lola Sánchez Caldente. El texto se puede consultar en: https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2019/04/INFORME_-La-Impunidad-de-las-Empresas-Transnacionales-El-Caso-Chevron.pdf; SALES PALLARÉS y MARULLO, “El “ángulo muerto” del Derecho Internacional: las empresas transnacionales y sus cadenas de suministro”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 2018, núm. 78, pp. 261-291.

territorios y procesos de especulación y expolio intensivo, con absoluto desprecio al impacto sobre las poblaciones locales y al equilibrio del planeta.[...]. Y, del mismo modo, el que esas interferencias se proyecten sobre el necesario control de las actividades de las empresas, sobre todo respecto de las que tienen un carácter extraterritorial y se vehiculan a través de complejas estructuras societarias, da lugar a amargos frutos de gruesas violaciones de derechos humanos, incluso crímenes contra la humanidad, en una atmósfera general de impunidad que se ceba especialmente en los defensores de los citados derechos¹⁴.

Las empresas transnacionales resultan claves en el proceso de desarrollo de los países, pero lamentablemente, al estado actual, las normas existentes a nivel regional, internacional y estatal y los sistemas internos de gestión, en particular de sus cadenas de suministro, no han logrado prevenir graves ilícitos internacionales, sobre los derechos humanos, laborales y el medio ambiente, reducir los impactos y reparar a las víctimas.

Nadie puede dudar del poder económico de las grandes corporaciones, siendo además notorio el hecho que dichos entes puedan incidir directamente en las políticas de los países y en los procesos de regulación nacionales e internacionales. La Fundación *Global Justice Now*¹⁵ en el año 2017 publicó un listado de las empresas multinacionales de mayor entidad del planeta que ponen de relieve el poder de control y de orden económico que algunas empresas ejercen sobre los países. El *ranking* identifica a 69 grandes corporaciones; de entre ellas, toma las

10 compañías de mayor relieve y cruza su facturación (*revenues*) con el producto interior bruto de los países. El valor combinado de estas 10 multinacionales es comparable al producto interior bruto de los 180 países más pequeños del planeta, un grupo que incluye a Irlanda, Indonesia, Israel, Colombia, Grecia, Sudáfrica y Vietnam, por citar a los más relevantes.

Parte del problema es debido a la naturaleza del sistema internacional pero también al hecho de poder o no considerar a las empresas como actores (en el sentido jurídico) de las relaciones internacionales. El hecho de reconocer o no a las empresas como sujetos del Derecho internacional público conlleva numerosas consecuencias también en términos de responsabilidades internacionales en los casos de violación de las normas creadas por la comunidad internacional en defensa de los intereses superiores de esta última. Esto incluiría la responsabilidad por falta de control o mala gestión de las estructuras empresariales con las que operan en los diferentes países, como puede ser las cadenas de suministros globales. Paso, este último, no solamente útil para luchar contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos y al medio ambiente, sino necesario para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas que en un mundo globalizado se ven afectadas por las actividades de los actores privados.

Como explican los profesores Aymerich y García Cívico¹⁶, una de las últimas claves en la evolución de los derechos humanos es el reconocimiento del creciente papel de los actores privados, tanto en lo que respecta al trabajo de promoción como en el lamentable apartado de las violaciones de derechos. Lo ha sido tradicionalmente en sectores vinculados con la energía,

14 Sobre este tema véanse, entre otros, ZAMORA CABOT y MARULLO, “Las grandes empresas y su incidencia sobre el sistema democrático”, *Papeles el Tiempo de los Derechos*, Huri-Age, Consolider, 2019. El texto se puede consultar en: <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2019/11/wp-18-19-grandes-empresas-democracia.pdf>.

15 The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations <https://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show>

16 Empresas y Derechos Humanos: temas actuales, MARULLO & ZAMORA CABOT.

en especial la extracción de gas y petróleo y ahora incluso en sectores tan estratégicos también para la supervivencia humana como el alimentario.

Por tanto, para enfrentarnos a las nuevas amenazas sobre la seguridad y la paz global, la superación de la doctrina clásica estado-céntrica de las relaciones internacionales por sí sola no es suficiente. El derecho internacional tiene que colmar el ángulo muerto que permite a las grandes corporaciones cometer graves ilícitos internacionales impunemente, reconociendo a los actores privados como sujetos plenos y no limitados, pudiendo por tanto participar en el desarrollo sostenible de las comunidades, si trabajan y gestionan sus cadenas de forma sostenible, y someterlos a las normas internacionales de protección de los derechos humanos y persecución y sanción de las graves violaciones a los derechos fundamentales y a los mecanismos internacionales creados para enjuiciar a los responsables.

3. Acaparamiento de tierras y recursos

La nueva agenda 2030 de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible de las sociedades enfatiza el papel de las empresas transnacionales, como actores de primer orden que, al mismo tiempo, pueden interferir o imposibilitar su consecución si no trabajan de forma sostenible. Una problemática conectada a los ilícitos empresariales, en particular en los continentes asiático y africano, es la relativa a los acaparamientos de tierra¹⁷, fenómeno conocido con la expresión inglesa de *land grabbings o land rush*, que afecta a las comunidades locales.

La mayoría de la doctrina define el acaparamiento de tierras como la expropiación de tierras y de los recursos naturales, a través de los arrendamientos de tierras, acuerdos internacionales

sobre tierras y otros contratos de compras de tierras. Sobre las causas que estarían favoreciendo este fenómeno podemos mencionar la preocupación por la seguridad alimentaria, por la creciente demanda por los agrocombustibles y las cuestiones climáticas, por lo que la venta y compra de tierras se ha convertido en un negocio ventajoso.

Ahora bien, la falta de transparencia en las negociaciones y la falta de control sobre las actividades de los Estados/empresas que compran las tierras, están contribuyendo a la comisión de importantes abusos sobre las comunidades locales. Estos fenómenos y sus implicaciones internacionales son notorios en muchos sectores, como el extractivo de obras públicas o el agroalimentario. Es en este último sector donde centraremos nuestro análisis manifestando la correlación de las actividades empresariales en este sector y los acaparamientos masivos de tierras y recursos.

Los conflictos agrarios y las luchas para mantener u obtener acceso al control sobre la tierra no son fenómenos nuevos en África, Asia y América Latina. Los campesinos, los pastores y los pueblos indígenas han visto cómo sus tierras han pasado a manos de actores poderosos, sobre todo de sus Gobiernos, elites nacionales o inversionistas empresariales.

El acaparamiento de tierras comenzó a intensificarse en muchos países con la adopción de las políticas de liberalización, apertura a las inversiones extranjeras y por la desregulación a nivel internacional¹⁸. De hecho, en los últimos años asistimos a acaparamientos masivos de tierras en países como Birmania o Camboya, destinadas a la producción agrícola por parte de inversionistas públicos o privados.

Varios países dependientes de la importación de alimentos intentan externalizar su producción adquiriendo tierras de cultivo en otros países, con el fin de garantizar su

17 ZAMORA CABOT, “Desarrollo sostenible y empresas multinacionales: un estudio sobre los acaparamientos de tierra (land grabbings) en clave de responsabilidad”, *Papeles el tiempo de los Derechos*, 2015.

18 Reflejos internacionales del conflicto Rohingya, MARULLO Y ZAMORA CABOT 2019, (en prensa).

seguridad alimentaria. También, como consecuencia de la reciente crisis financiera, inversionistas privados han descubierto en las tierras agrícolas una nueva fuente para obtener beneficios¹⁹.

Es un fenómeno de gran importancia internacional por las afectaciones a los Derechos Humanos que puede conllevar. Según una publicación reciente del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición²⁰, en los últimos años, entre 50 y 80 millones de hectáreas de tierra cultivable han sido transferidas de los agricultores campesinos a corporaciones²¹. Los acaparamientos de tierra en el sector agroalimentario causan violaciones a los derechos fundamentales de las comunidades locales donde se desarrollan las actividades empresariales. Hablamos de desplazamiento forzoso de civiles, asesinatos, destrucción de viviendas, torturas y otros graves delitos se relacionan con el cultivo y comercialización de determinadas materias primas como es, por ejemplo, el azúcar, un bien de primera necesidad pero que en muchas ocasiones arrastra unos orígenes conflictivos, por las condiciones de dureza que rodean su obtención o por las turbias maniobras que llevan a posiciones de dominio sobre los territorios en los que se llevan a cabo las correspondientes plantaciones de caña de azúcar²².

4. El caso de Camboya²³

El caso que se presenta en este apartado se refiere a los delitos perpetrados en Camboya por empresas transnacionales. Para tener una idea precisa de este fenómeno, utilizaremos los datos proporcionados por LAND MATRIX²⁴.

Para ilustrar el problema, cabe partir, por ejemplo, de la decisión del Gobierno camboyano en 2006 en el sentido de otorgar concesiones en la provincia de Koh Kong a dos empresas azucareras camboyanas, pertenecientes de forma conjunta a una compañía tailandesa y a otra de Taiwan, y a un senador camboyano, Ly Yong Phat. Se denuncia que las concesiones causaron el desplazamiento forzoso de más de 4 000 campesinos, que fueron violentamente desalojados de sus tierras, sin haber sido consultados de forma previa. Más tarde, en 2009, las empresas concesionarias negociaron un suministro de cinco años con la reconocida firma británica Tate and Lyle (Zamora, 2015).

En un informe del año 2017²⁵ preparado por las Community Network in Action (CNA), Ponlok Khmer, GRAIN, Cambodia Indigenous Youth Association (CIYA), y la Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP), se exponen las graves consecuencias que para las comunidades indígenas en la provincia de Preah Vihear han tenidos los acaparamientos de estas tierras. Se evidencia cómo

19 Más información en: La casa Encendida, 2016: <https://www.lacasaencendida.es/conferencias/la-economia-los-recursos-naturales-el-acaparamiento-tierras-5425>

20 Más información en: <http://www.fao.org/3/a-mb766s.pdf>.

21 Sobre este tema véanse el informe HLPE, 2011: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/news-archive/detail/es/c/232507/>.

22 ZAMORA CABOT 2015, op. Cit.

23 Este apartado se basa en un artículo sobre las zonas económicas especiales y los acuerdos internacionales de tierras, en coautoría con la Profesora Sales Pallarés (En prensa).

24 This detailed country profile presents the Land Matrix data for large-scale land acquisitions in Cambodia <https://landmatrix.org/stay-informed/cambodia-country-profile/>

25 Disponible en: <https://www.grain.org/article/entries/5728-cambodia-communities-in-protracted-struggle-against-chinese-sugar-companies-land-grab>

cinco subsidiarias de una única empresa estatal china, Hengfu Group Sugar Industry, obtuvieron concesiones económicas de tierras que cubrían más de 40 000 hectáreas solo en el año 2011. En este trabajo se revela también cómo estas compañías, en particular las de la industria de caña de azúcar, atraídas por el gobierno camboyano con políticas de inversiones liberatorias, han estado violando los derechos humanos de las comunidades y destruyendo el medioambiente.

Hay que hacer mención especial a que en Camboya el programa de intercambios comerciales *Everything but Arms*, que la Unión Europea aplica desde 2001²⁶ sobre los regímenes comerciales preferenciales que la Unión Europea aplica a los países en desarrollo, ha contribuido a la comisión de estos delitos, dejando sin tierra a miles de familias.

A lo largo de los últimos 10 años, las comunidades afectadas en Preah Vihear se han involucradas en una resistencia sostenida de la destrucción de sus medios de vida y cultura, y han denunciado los acaparamientos de tierras y de recursos pidiendo que se cancelen las concesiones y se les devuelvan las tierras. Uno de los casos más conocidos ha sido el de *Srae Ambe*²⁷, donde los agricultores desposeídos han plantado cara a la empresa tailandesa.

En clave judicial, los campesinos han emprendido acciones en Camboya y en el Reino Unido, sede de una de las empresas transnacionales que participaron en los acaparamientos de tierras. También el Tribunal Penal Internacional, competente para conocer los delitos más graves de interés

internacional, a través de un documento emitido a mediados de septiembre de 2016, y después de denuncias presentadas por campesinos, anunció que dará una especial consideración a la comisión de crímenes de lesa humanidad y de genocidio cuando se realicen a través de, o produzcan el resultado de acaparamiento de tierras y de recursos naturales, cometidos también por empresas transnacionales.

The Office will also seek to cooperate and provide assistance to States, upon request, with respect to conduct which constitutes a serious crime under national law, such as the illegal exploitation of natural resources, arms trafficking, human trafficking, terrorism, financial crimes, land grabbing or the destruction of the environment²⁸.

Ahora bien, para lograr que el Tribunal Penal Internacional interviniera en los casos relacionados a los acaparamientos de tierras y recursos, se tendría que modificar *rationae personae* el Estatuto del Tribunal, ampliando la persecución de las actividades ilícitas perpetradas por las personas jurídicas y *rationae materiae*, incluyendo, entre otros asuntos, el crimen de ecocidio²⁹ y el de acaparamiento de tierras.

En relación con el primer punto, en algunas recientes decisiones los fiscales del tribunal han empezado a evaluar la capacidad de las empresas en la comisión de graves delitos, utilizando el concepto de organización empleado en el artículo 7 del Estatuto de Roma, relativo al crimen de lesa humanidad y, en particular, en el supuesto de ataque contra la población

26 Más información en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/162/los-regimenes-comerciales-aplicables-a-los-paises-en-desarrollo>

27 Más información sobre el caso en: <http://periodismohumano.com/economia/el-azucar-se-tine-de-sangre-en-camboya.html>.

28 Más información en: https://www.icc-cpi.int/itemsdocuments/20160915_otp-policy_case-selection_eng.pdf. Traducción hecha por el autor del manual: La Oficina también buscará cooperar y brindar asistencia a los Estados, cuando lo soliciten, con respecto a conductas que constituyen un delito grave según la legislación nacional, como la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de armas, el tráfico de personas, el terrorismo, los delitos financieros, la tierra. El acaparamiento o la destrucción del medio ambiente.

29 Yo aquí metería el trabajo y el informe y web que tienen los de la carlo III (Jacobo Dopico)

civil³⁰, cuando se habla de la necesidad de que dicho ataque sea realizado de acuerdo con la política de un Estado o de una organización. Esta interpretación se vería confirmada por algunas decisiones de Tribunal, como la de la Sala de Cuestiones Preliminares II en la apertura de la investigación en la situación de Kenia³¹ o en los casos Ruto³² y Muthaura³³.

En relación al segundo punto, asistimos a un cambio de enfoque de los fiscales de este órgano, dispuestos a ampliar el Estatuto, introduciendo crímenes económicos y medioambientales; con esta posición se daría prioridad a los delitos que originan la destrucción del medio ambiente, explotación de los recursos naturales y, finalmente, al despojo ilegal de la tierra³⁴. Esta priorización se vería reafirmada por el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que persiste en vincular los acaparamientos de tierras y recursos con las actividades empresariales. Recientemente, en un Informe publicado el 20 de febrero de 2019 sobre las graves violaciones de derechos humanos en Sudán, se observa un vínculo entre el conflicto y la economía de Sudán del Sur donde, incluso antes de la independencia, existían preocupaciones

sobre la apropiación indebida de los recursos naturales, especialmente del petróleo³⁵.

Finalmente, el caso de Camboya es muy interesante ver por qué se han activados otros mecanismos extrajudiciales que han dado origen a otro tipo de actuaciones internacionales que podrían tener consecuencias importantes para prevenir nuevos actos delictivos internacional, frenar el acaparamiento masivo de tierras y la restitución de las mismas a las comunidades locales, y por tanto merecerían ser estudiados como otras vías para garantizar los derechos básicos de las poblaciones afectadas por las actividades ilícitas. Por ejemplo, se puede mencionar la queja presentada en octubre de 2014 por 681 afectados por un acaparamiento similar al descrito en el caso *Srae Ambel*, contra el Banco ANZ, ante el Punto Nacional Australiano de Contacto en sede de la OCDE, por haber financiado a la Pnom Penh Sugar Company una operación saldada con violentas evicciones³⁶.

According to the complaint: “In addition to forced evictions, military-backed land seizures, and destruction

30 “a) Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización para cometer ese ataque o para promover esa política”. Por tanto, hablando del elemento político, el Estatuto de Roma parece incluir la posibilidad de que la estrategia contra la población civil sea llevada a cabo por una organización y, además, siguiendo una interpretación amplia del concepto de organización podríamos llegar a concluir que toda organización no estatal podría tener la capacidad de realizar actos que afrenten los Derechos Humanos.

31 Más información en: <https://www.icc-cpi.int/kenya>.

32 The Prosecutor v. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang ICC-01/09-01/11.

33 The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali, ICC-01/09-02/11.

34 Office of the Prosecutor, Policy paper on case selection and prioritisation, septiembre 2016. Más información en: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf.

35 Más información en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>. En el informe se lee que no hay duda de que el petróleo está intrínsecamente relacionado con el conflicto en este país y con las graves violaciones de los derechos humanos.

36 Más información en: <https://www.business-humanrights.org/en/cambodia-villagers-ngos-express-disappointment-over-anz%E2%80%99s-cutting-of-ties-with-phnom-penh-sugar-anz-responds>.

of crops and property, the project is also implicated in arbitrary arrests and intimidation of villagers and the widespread use of child labour.” ANZ is believed to have provided tens of millions of dollars to the Phnom Penh Sugar Company for the sugar project, though ANZ has refused to disclose the precise amount of its loan³⁷.

5. Birmania: el conflicto Rohingya³⁸

Birmania es un país étnicamente diverso; estamos hablando de más de 135 etnias distintas con mayoría Birmana y el resto esto lo componen minorías Shan, Rakine, China, India, Mon y otras³⁹. Además, este país es un auténtico rompecabezas de lenguas, religiones y movimientos insurgentes. El 90 % de la población es de religión budista, por lo que las restantes confesiones quedan consideradas como minorías en el país⁴⁰. La minoría Rohingya no aparece en estas clasificaciones nacionales, ya que no se reconocen dentro de los 135 grupos étnicos

oficiales de Birmania, una de las razones por la que al estado actual son unos de los grupos minoritarios que se encuentran más amenazados en el mundo⁴¹. De hecho, estos últimos son considerados inmigrantes ilegales de Bangladesh y no se le tiene reconocida la nacionalidad o ciudadanía en el Estado, a pesar de que sus integrantes llevan generaciones en el país.

La persecución a la que está sometido este pueblo no es algo reciente, ya que ha sido oprimido sistemáticamente durante décadas⁴². No obstante, es a partir del año 2017 cuando este tema ha acaparado los focos mediáticos⁴³, coincidiendo con el agravamiento de la situación en lo que se refiere a la violencia y efectos sobre la población, obligada a dejar sus propias tierras y casas, sin olvidarnos de los problemas de emigración que esto conlleva con los países cercanos como Bangladesh, Tailandia o India.

Es necesario por tanto investigar e identificar los motivos reales de esta crisis humanitaria que han permitido que este pueblo se convierta en la minoría más perseguida del mundo. Como hemos enfatizado en otras publicaciones⁴⁴,

37 Más información en: <http://www.inclusivedevelopment.net/evicted-cambodians-lodge-oecd-complaint-against-anz-bank-for-financing-massive-land-grab/>. Traducción hecha por la autora del manual: Según la denuncia: «Además de los desalojos forzosos, las incautaciones de tierras respaldadas por militares y la destrucción de cultivos y propiedades, el proyecto también está implicado en arrestos arbitrarios e intimidación de aldeanos y el uso generalizado del trabajo infantil». Se cree que ANZ ha proporcionado decenas de millones de dólares a la compañía de azúcar Phnom Penh para el proyecto de azúcar, aunque ANZ se ha negado a revelar el monto exacto de su préstamo.

38 Este apartado se basa en el estudio: Reflejos internacionales del conflicto Rohingya, MARULLO & ZAMORA, 2020, (en prensa).

39 La Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ficha técnica 2014. En: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MYANMAR_FICHA%20PAIS.pdf

40 <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/rohingyas-el-porque-de-un-conflicto>

41 BIRMANIA, BANGLADÉS, TAILANDIA Y MALASIA “Situación de la Etnia Rohingya” Comisión Española de Ayuda al Refugiado Marta Muñoz de la Peña, 11 de Mayo 2014 www.cear.es.

42 ESTEVE MOLTÓ, “La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 26, 2010, pp. 111-141.

43 Andrew Marx, Richard Windisch, Jong SuKim, Detecting village burnings with high-cadence smallsats: A case-study in the Rakhine State of Myanmar, *Remote Sensing Applications: Society and Environment*, Volume 14, April 2019, Pages 119-125.

44 MARULLO Y ZAMORA CABOT, El conflicto Rohingya (En prensa).

son muchas las claves de esta crisis, entre ellas se pueden mencionar la raíz religiosa islámica en un país de mayoría budista, el expolio de los recursos mineros⁴⁵ y los problemas de acaparamiento de tierras⁴⁶.

De hecho, el plan sistemático de limpieza étnica lanzado por el Gobierno y por el régimen militar birmano se puede ver desde una perspectiva de política de expolio generalizado de las tierras y sus recursos naturales⁴⁷:

When the Myanmar military unleashed its campaign of rapes, arson and murder against the Rohingya Muslims in 2016, members of the persecuted minority's diaspora were swift to act. They documented the violence. They petitioned the international community. And they helped spotlight the unfolding humanitarian catastrophe as more than 700 000 refugees fled to neighboring Bangladesh. Yet in the fight to hold Myanmar accountable, the Rohingya diaspora is too often overlooked. [...]

Today, more Rohingya reside outside Myanmar than inside the country. The diaspora initially comprised Rohingya uprooted by decades of violence and institutionalized discrimination —including sporadic military campaigns and a denial of citizenship. This longstanding exodus has established outposts around the globe, including refugee camps in Bangladesh, as well as communities resettled in America, Europe and Australia⁴⁸.

Así, no parece casual que el conflicto con se haya exacerbado tras la promulgación, en el año 2012, de sendas leyes sobre Tierras de Cultivo y Gestión de Tierras Vacantes, en Barbecho o Vírgenes⁴⁹ (TVBV); esta norma, en la práctica, han favorecido la especulación y los grandes intereses empresariales y los acaparamientos de tierras y recursos. Según los informes del Gobierno de Birmania, se ha estimado que 18 millones de hectáreas son calificados como tierra TVBV, y que la gran mayoría de estas tierras están ocupadas por minorías étnicas. En la misma dirección, en el año 2016 se aprobaron dos leyes para mejorar el clima de inversión en el

45 De gran interés sobre este tema: «Is Rohingya persecution caused by business interests rather than religion?». El texto se puede consultar en: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/04/is-rohingya-persecution-caused-by-business-interests-rather-than-religion>.

46 CAMARERO SUÁREZ y ZAMORA CABOT, “Persecución de la minoría étnica Rohingya en Birmania/Myanmar: otra perspectiva”, en *Papeles el Tiempo de los Derechos*, n. 6, 2017?, en: <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2015/01/wp-6-17.pdf>

47 Documenting atrocity crimes committed against the Rohingya in Myanmar's Rakhine State. Op. cit., p. 50. En relación a las operaciones de compra de terrenos en Myanmar, la iniciativa Land Matrix, ha presentado un informe que se puede consultar en: <https://landmatrix.org/country/myanmar/>.

48 Más información en: Más información en: <https://www.fortifyrights.org/commentary-20190214.html>. Consultado el día 31 de marzo de 2019.

49 Pyidaungsu Hluttaw Law No. 10/2012 - Vacant, Fallow and Virgin Land Management Act (Burmese and English) <http://www.myanmar-law-library.org/law-library/laws-and-regulations/laws/myanmar-laws-1988-until-now/union-solidarity-and-development-party-laws-2012-2016/myanmar-laws-2012/pyidaungsu-hluttaw-law-no-10-2012-vacant-fallow-and-virgin-land-management-act.html>; también: https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/fswg_lcg_legal-review-of-farmland-law-and-vacant-fallow-and-virgin-land-management-law-nov-2012-eng-2-pdf.pdf.

país⁵⁰. Gracias a estas normas se incluyó más de un millón de hectáreas de tierras rurales en la lista nacional de asignaciones de tierras para el desarrollo económico; esta asignación describe las asignaciones de tierras donde los militares tienen de facto control y que puede ser cedidas a grandes empresas transnacionales o a Países como China e India para su uso⁵¹.

En nuestra investigación profundizamos en el tema de la persecución a la que está sometido este pueblo, las causas reales de un conflicto aparentemente religioso, los actores involucrados y también sobre algunas ideas frente a la impunidad de la que ha gozado y goza el ejército birmano, tratándose de los crímenes perpetrados contra esta etnia y sus posibles respuestas judiciales. En particular, el centro de nuestro trabajo ha sido el estudio sobre la posible rendición de cuentas frente al **Tribunal Penal Internacional** y los **tribunales estatales**, desde una perspectiva penal a través de la **jurisdicción penal universal** y, desde una perspectiva civil, mediante los tribunales de los Estados Unidos, a través del **Alien Tort Claims Act** y del **Torture Victims Protection Act**. Al mismo tiempo, ofrecemos un acercamiento que indaga en **sanciones internacionales**, como los embargos de armas y actuaciones de otro tipo contra el Gobierno de Myanmar, empresas y demás responsables de este conflicto.

6. La responsabilidad de las empresas de telecomunicación en los conflictos modernos⁵²

Destacamos ahora un aspecto de este conflicto que merecerá ser profundizado por sus reflejos internacionales: la participación de los medios de comunicación en los conflictos modernos.

Las grandes plataformas digitales pueden ser vehículos muy poderosos de campañas de odio, sobre todo por la rapidez de internet y por su capacidad para llegar a cualquier rincón del planeta. Además, el anonimato permitido por estas plataformas, “podría crear una forma de paraísos donde se pueden vulnerar las leyes de los países en diversos ámbitos”⁵³. En los últimos años, y frente a la presión de la Comunidad Internacional y de la sociedad civil, se han intensificado los esfuerzos en minimizar los impactos de los mensajes difundidos a través de ellas, con la contratación de equipos especializados en detectar violaciones de las normas que prohíben discursos de odio, mensajes discriminatorios o terroristas⁵⁴. Entre ellas podemos mencionar el Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia, relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba

50 Sobre el tema de las inversiones extranjeras en el sector agrario en Myanmar, véanse: Notes, foreign agricultural investments in Myanmar: toward successful and sustainable contract farming relationships, Columbia Journal of transnational law, en: <http://jtl.columbia.edu/foreign-agricultural-investments-in-myanmar-toward-successful-and-sustainable-contract-farming-relationships/>.

51 Saskia Sassen: The Assault On The Rohingya Is Not Only About Religion — It’s Also About Land, en Huffpost, más información en: https://www.huffingtonpost.com/entry/rohingya-land-grab-military_us_59b96400e4b02da0e13e79f4?section=us_theworldpost&guccounter=1.

52 Los siguientes apartados se basan en el capítulo de libro, MARULLO, “El rol de la plataforma Facebook en la difusión de la campaña de odio contra la etnia musulmana Rohingya en Myanmar”, en la *Libertad de expresión y discurso de odio por motivos religiosos*, coord. por COMBALÍA SOLÍS, DIAGO DIAGO, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2019, ISBN 978-84-09-12927-0, 2019, págs. 119-134.

53 Véase una interesante reflexión en “El lenguaje del odio en el ciberespacio. Frente a los mensajes racistas, xenófobos, sexistas o terroristas difundidos por las redes no cabe ser neutral, es necesario un ejercicio de ponderación y análisis de vulneración de los derechos humanos”, PÉREZ DE LA FUENTE, O., *El País*, 28 de marzo de 2019, en: https://elpais.com/economia/2019/03/28/alternativas/1553765686_986696.html.

54 Véase más información en: https://elpais.com/sociedad/2019/03/22/actualidad/1553279547_294211.html.

cometidos por medio de sistemas informáticos, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 2003⁵⁵, y la Decisión-marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal, para el establecimiento de medidas y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias contra las personas físicas y jurídicas⁵⁶.

Lamentablemente, hasta ahora estos mecanismos no han resultado efectivos. Uno de los fenómenos más preocupantes ha sido en los últimos años la utilización de las redes sociales como estructuras de reclutamiento y adoctrinamiento de determinados grupos armados. Recientemente, un exsoldado iraquí ha sido condenado en Finlandia por crímenes de guerra, por haber subido en su página de Facebook dos vídeos que lo muestran decapitando soldados⁵⁷. Asimismo, en marzo de 2019, esta plataforma se ha visto implicada en la masacre de los musulmanes en una mezquita de Nueva Zelanda causada por un extremista que difundió el video en tiempo real⁵⁸.

¿Qué es lo que no ha funcionado? ¿Es posible prevenir estos delitos? ¿Qué responsabilidades se pueden derivar de la difusión de estos mensajes por las plataformas? Jacinda Ardern, primera ministra de Nueva Zelanda exigió que la plataforma asumiera su responsabilidad: «no podemos simplemente quedarnos de brazos cruzados, aceptar sencillamente que estas plataformas existen y que lo que se dice en ellas no es su responsabilidad (...)»⁵⁹.

En otras palabras, ha afirmado que las empresas privadas que generen beneficios en un Estado no pueden estar exentas de cualquier responsabilidad. A raíz de este acontecimiento, Mark Zuckerberg, fundador y presidente de la plataforma, ha declarado la “guerra al supremacismo blanco” pidiendo a los Gobiernos, entre otras cosas, la creación de organismos independientes que valoren el contenido político y de discurso de odio, por motivo de raza o religión. Además, ha solicitado a la comunidad internacional una regulación en lo relativo a la protección de datos y la valoración de contenidos⁶⁰, mientras que ha anunciado otras medidas internas como la de expulsar de las plataformas Facebook e Instagram a todas las personas que promuevan ideologías de odio:

I believe we need a more active role for governments and regulators. By updating the rules for the Internet, we can preserve what’s best about it — the freedom for people to express themselves and for entrepreneurs to build new things — while also protecting society from broader harms. From what I’ve learned, I believe we need new regulation in four areas: harmful content, election integrity, privacy and data portability⁶¹.

Un ejemplo es el caso del genocidio en Rwanda, uno de los episodios más terribles de las últimas décadas, que registró más

55 Véase más información en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>.

56 Véase más información en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008F0913>.

57 Véase más información en: <http://www.dailyfinland.fi/national/8735/Ex-Iraqi-soldier-sentenced-in-Finland-for-war-crimes>.

58 Véase, más información en: <https://www.cnn.com/2019/03/19/australia-pm-restrict-social-media-after-christchurch-mosque-attack.html>.

59 Véase más información en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/ardern-llama-a-silenciar-los-mensajes-de-odio-tras-la-masacre-christchurch/20000012-3928680>.

60 Más información en: <http://www.expansion.com/economia-digital/protagonistas/2019/03/31/5ca09e9f468aeb058b45a2.html>.

61 Más información en: https://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-the-internet-needs-new-rules-lets-start-in-these-four-areas/2019/03/29/9e6f0504-521a-11e9-a3f7-78b7525a8d5f_story.html?noredirect=on&utm_term=.590512e73189.

de 800 000 muertos en menos de 5 meses⁶². La peculiaridad de este caso radica en las tácticas usadas para cometer el holocausto y las armas principalmente empleadas: machetes. La radio, utilizada como un instrumento de propaganda del discurso de odio, jugó un papel fundamental en la gestión del genocidio de los Tutsis a manos de los Hutus⁶³. Dos etnias que habían vivido por muchos años juntas sin ningún problema hasta el arranque de la campaña de odio.

Los medios jugaron un papel fundamental en la gestión del genocidio. Hubo periódicos que fomentaron la división, con meses de antelación. Publicaban los llamados Diez Mandamientos hutus y animaban a matar. Pero la alfabetización era escasa, y los llamamientos a exterminar las *inyenzi*, las cucarachas tutsis, como les llamaban, eran más eficaces cuando se lanzaban por radio. Las voces de la Radio Mil Colinas, apodada “Radio del Odio”, llegaron a todos los rincones⁶⁴.

En los juicios abiertos para determinar las responsabilidades de los actores involucrados en este crimen internacional, las personas acusadas de participar en él han afirmado que mataron a sus vecinos porque la radio se lo pedía. Han afirmado que el Gobierno de este país había lanzado un llamamiento a hacer una labor por la patria; este llamamiento estuvo en la base de la creación de una “comunidad criminal entre el pueblo”, una acción en masa y “espontánea” en la que participaron todos⁶⁵.

Es interesante ver cómo el mensaje de odio se interiorizó hasta el punto de aniquilar cualquier oposición. De hecho, se demostró que la radio pública, emisora financiada por el

presidente y controlada por los hutus, había sido creada justamente con esta finalidad. Una periodista que en la época de los hechos trabajaba para dicha radio afirmó:

Años después, como presentadora de radio, creía firmemente que estaba haciendo mi trabajo, que tenía que defenderme a mí misma, a mis familiares, a todos los hutus y a mi país. [...] Instalar el odio en nosotros llevó muchísimos años a través de las instituciones, la escuela, las canciones. Cuando naces y creces en ese entorno, es difícil distinguir entre el bien y el mal⁶⁶.

Dado el surgimiento de casos como los descritos, cabe reflexionar sobre las responsabilidades a nivel global de los medios de comunicación y, particularmente, de las plataformas digitales, cuando puedan ser vehículos de información falsa, discriminatoria o violenta, susceptible de ser utilizada para la comisión de atroces crímenes contra la población civil, ya que las legislaciones nacionales y regionales no están teniendo la efectividad esperada. En este orden, cabe mencionar una reciente iniciativa del legislador australiano, del 4 de abril del 2019, que afectará a las tres plataformas principales: Facebook, Youtube e Instagram, y que podría servir de modelo para legislaciones internacionales en esta materia. El Parlamento del respectivo país ha aprobado una norma que establece multas muy importantes, hasta un 10 % de la facturación anual de las plataformas a nivel global, si se determina que las mismas no han activado medidas efectivas para cancelar los mensajes y videos de torturas o relacionados con el terrorismo, además de

62 Más información en: Más información en: <https://www.abc.es/internacional/20140405/abci-genocidio-ruanda-hutus-tutsis-20140404-1327.html>. Consultado el día 1 de abril de 2019. También: Media and Mass Atrocity: The Rwanda Genocide and Beyond: <https://www.cigionline.org/publications/media-and-mass-atrocity-rwanda-genocide-and-beyond>.

63 Más información en: <https://www.amnistia.org/ve/blog/2018/04/5550/el-discurso-de-odio-que-llevo-al-genocidio-en-ruanda>.

64 Más información en: <http://periodismohumano.com/sociedad/discriminacion/la-radio-del-odio-fomentando-la-muerte.html>.

65 KAPUŚCIŃSKI, R., *Ébano*, EDITORIAL ANAGRAMA, S.A., 2000, Barcelona.

66 Más información en: https://www.eldiario.es/desalambre/voz-masacre-gesto-traves-radio_0_253375084.html. Consultado el día 30 de marzo de 2019

la responsabilidad criminal de quienes deberían haber activado dichos mecanismos, con penas de hasta tres años de cárcel⁶⁷.

6.1. El rol de la plataforma Facebook en la campaña de odio contra la etnia Rohingya

En el conflicto Rohingya participan diferentes actores de primer orden: el Gobierno de Birmania y el Ejército y sus cómplices, principalmente, así como varios Estados extranjeros y grandes empresas transnacionales. También podemos identificar a otros intervinientes que de una u otra forma han propiciado el conflicto o han proporcionado las herramientas a los primeros y que, por lo tanto, deberían responsabilizarse de sus actuaciones. Nos referimos, por ejemplo, al papel desempeñado por la red social Facebook.

Ahora bien, en el caso del conflicto Rohingya podemos ver cómo, entre otros actores, destaca el papel importante de la plataforma Facebook, como herramienta del Gobierno, del Ejército birmano y de los budistas, para la difusión de mensajes de odio y de discriminación. Por estos hechos, está siendo ahora investigada por no haber tomado las medidas necesarias para prevenir la difusión de los mensajes de odio y no haber actuado de forma contundente contra la propaganda de los militares⁶⁸. Es notorio cómo esta red social, creada con la finalidad de conectar a personas de todo el mundo, está

resultando en la práctica un vehículo de propaganda, y, entre otras proyecciones perniciosas, aparece como un instrumento en la fuga de datos o circulación de *fake news* que tienen directas consecuencias en las campañas políticas estatales. La magnitud del problema se hizo incluso más evidente después de descubrirse cómo la plataforma acumulaba y permitía a Cambridge Analytica, una firma británica contratada por la campaña de Trump en 2016, el uso de grandes cantidades de datos personales de sus usuarios⁶⁹.

La combinación de *fake news*, campañas políticas y redes sociales es tóxica ya que tiene directos impactos en los procesos democráticos, entre otras cosas. Al mismo tiempo, en países donde no existe protección de las minorías, las redes sociales pueden tener un papel importante en la transmisión del discurso de odio y en deshumanizar a una etnia perseguida y marginalizada, como en el caso de los Rohingyas⁷⁰.

Facebook is the most popular social networking site in the world, with more than 1.8 billion active users per month. In Myanmar it has “become a near-ubiquitous communications tool, following the opening up of the economy.” Given its far reaching impact, the platform’s misuse to spread dangerous speech, has in effect, helped to perpetuate the institutionalized discrimination against the Rohingya community, who are often described as “the most persecuted minority in the world.”⁷¹

67 Más información en: https://www.open.online/mondo/2019/04/04/news/australia_multe_e_carcere_per_i_dipendenti_dei_social_media_che_non_rimuovono_contenuti_violenti-185144/?fbclid=IwAR2KhubjLPMCNUePWj2BhGn3OK0vL7pc_z2o2VUSKgEWBNNgvmUCE0ly0IA.

68 Más información, en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-facebook/u-n-investigators-cite-facebook-role-in-myanmar-crisis-idUSKCN1GO2PN>.

69 Más información en: <https://www.elpais.com.uy/vida-actual/claves-entender-escandalo-politico-facebook-ca-mbridge-analytica.html>.

70 YOUNG, SWAMY y DANKS, “Beyond AI: Responses to Hate Speech and Disinformation”, en: <http://jessica-young.com/research/Beyond-AI-Responses-to-Hate-Speech-and-Disinformation.pdf>.

71 “Data and Society, Social Media, Artificial Intelligence, and Hate Speech in Myanmar Case Study”, en: https://datasociety.net/wp-content/uploads/2018/09/Social-Media-Artificial-Intelligence-and-Hate-Speech-in-Myanmar_Case-Study_Final.pdf.

En el año 2013, Aela Callan⁷², una periodista australiana, evidenció en sus investigaciones la participación de esta plataforma en la campaña de odio en el conflicto. Su estudio se basaba en las páginas creadas por los nacionalistas budistas, como la *Kalar Beheading Gang*. Los mensajes que se subieron a la red asociaban a los miembros de la etnia Rohingya a animales, o se referían a ellos como violadores, por lo que se le pedía a la población civil luchar contra ellos. El material difundido en la plataforma también incluyó imágenes de violencia explícita y pornográficas, algo totalmente prohibido por las normas de la compañía. De la misma forma, la Relatora Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Myanmar, Yanghee Lee, y Marzuki Darusman, Chairman of the Independent International Fact-Finding Mission, afirmaron que el nivel de incitación al odio tenía un impacto muy preocupante y estaba alimentando el sentimiento anti-Rohingya:

It has [...] substantively contributed to the level of acrimony and dissension and conflict, if you will, within the public. Hate speech is certainly of course a part of that. As far as the Myanmar situation is concerned, social media is Facebook, and Facebook is social media. [...] It was used to convey public messages but we know that the ultra-nationalist Buddhists have their own Facebooks and are really inciting a lot of violence and a lot of hatred against the Rohingya or other ethnic minorities⁷³.

Por su parte, en su investigación, la Relatora Andrea Amaya relata cómo un monje budista y ultranacionalista, Ashin Wirathu, considerado el “Hitler birmano”⁷⁴, utilizó la plataforma como un vehículo para diseminar el discurso de odio⁷⁵. En el año 2016 el Gobierno de Birmania le prohibió predicar públicamente sus discursos, por lo que decidió usar su página, con miles de seguidores, para la propaganda de odio con noticias falsas relativas a presuntas violaciones y matanzas de budistas por parte de miembros de la etnia Rohingya: “Facebook definitely helped certain elements of society to determine the narrative of the conflict in Myanmar. [...] Although Facebook had been used in the past to spread hate speech and misinformation, it took on greater potency after the attacks”⁷⁶. Esta campaña de odio generó una percepción negativa de los musulmanes Rohingyas, a quienes definían como inmigrantes bengalíes ilegales⁷⁷.

Durante los últimos años esta plataforma ha dedicado escasos recursos para combatir el discurso de odio en Birmania, de modo que en 2017 el New York Times reveló que también los militares birmanos utilizaban la plataforma como un arma más en la campaña sistemática de limpieza étnica: “The Facebook posts were not from everyday internet users. Instead, they were from Myanmar military personnel who turned the social network into a tool for ethnic cleansing, according to former military officials, researchers and civilian officials in the

72 Su investigación se puede consultar en: <https://www.jauntvr.com/title/a4e4a636fc>.

73 Más información en: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-facebook/u-n-investigators-cite-facebook-role-in-myanmar-crisis-idUSKCN1GO2PN>.

74 Sobre la figura de Wirathu ha sido presentado en el Atlántida Film Fest un documental dirigido por Barbet Schroeder que se centra en la polémica figura de ‘El venerable W’. Más información en: <https://www.SofiIm.es/atlantida-film-fest-2018-el-venerable-w>.

75 Más información en: <https://www.france24.com/es/20180322-monje-budista-facebook-contra-rohingya>.

76 Más información en: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/03/revealed-facebook-hate-speech-exploded-in-myanmar-during-rohingya-crisis>.

77 Más información sobre la *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/Index.aspx>.

country”⁷⁸. En el Informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 12 de septiembre del año 2018⁷⁹ se evidencia precisamente el papel desempeñado por la plataforma como vehículo para la desinformación y el odio.

Por todo ello, opinamos que la plataforma podría ser considerada responsable por no haber actuado de forma contundente frente a la reiteración de los delitos perpetrados por los monjes y por el Ejército birmano a través de sus páginas. Cabe mencionar que en sus *Guidelines*⁸⁰ Facebook establece, entre otras cosas, que deberán ser cancelados aquellos mensajes que ataquen o vulneren los derechos de grupos étnicos y que alimenten discursos violentos o de deshumanización. Las páginas mencionadas fueron suprimidas solamente después de numerosas críticas y tras largos periodos de tiempo en los que los mensajes anti-Rohingya pudieron circular y crear este sentimiento de odio. Facebook sería responsable tanto por las respuestas tardías como por los problemas detectados en su proceso de revisión del contenido de los mensajes publicados en la plataforma; este proceso, que se activa con el auxilio de moderadores y la utilización de algoritmos para revisar el contenido de los mensajes, resulta poco transparente y en muchas ocasiones se muestra ineficaz para prevenir o mitigar los impactos:

The Facebook guidelines do not look like a handbook for regulating global politics [...]. The company’s goal is ambitious: to reduce context-heavy questions that even

legal experts might struggle with — when is an idea hateful, when is a rumor dangerous — to one-size-fits-all rules. By telling moderators to follow the rules blindly, Facebook hopes to guard against bias and to enforce consistency [...]. The culprit may be Facebook’s own rulebooks. Guidelines for policing hate speech in Myanmar instruct moderators not to remove posts supporting Ma Ba Tha. Facebook corrected the mistake only in response to an inquiry from The Times⁸¹.

Junto a ello, en fin, reiteramos nuestra opinión sobre las medidas establecidas en los códigos de autorregulación, las normas voluntarias de las diferentes plataformas, que no pueden ser consideradas suficientes para frenar un fenómeno que tiene muy graves impactos en términos de derechos humanos. No podemos dejar únicamente en manos de empresas privadas las decisiones relativas a las medidas para prevenir, minimizar los impactos y sancionar las graves violaciones de derechos humanos en las que puedan estar involucradas. De esta forma, cabría evaluar la posibilidad, a falta de estándares unitarios a nivel europeo e internacional, de crear normas generales, como la reciente iniciativa australiana, de aplicación para el pluriverso de redes sociales, y que se introduzcan acciones mucho más efectivas para prevenir los delitos y minimizar los citados impactos, sancionando a las empresas que permitan la difusión de los mensajes de odio.

78 Más información en: <https://www.nytimes.com/2018/10/15/technology/myanmar-facebook-genocide>. Ht ml?smid=tw-nytimes&smtyp=cur.

79 Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar. Más información, en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.pdf.

80 Las normas comunitarias de facebook se pueden consultar en: <https://www.facebook.com/communitystandards/introduction>. Después de las últimas acusaciones Facebook ha anunciado la activación de nuevos mecanismos de control, de autorregulación, para limitar los impactos negativos de las publicaciones y los mensajes difundidos en la plataforma. Más información en: «Facebook wades into world’s longest civil war, but does it know what it’s doing?», en: <https://edition.cnn.com/2019/02/08/asia/facebook-bans-myanmar-ethnic-groups-intl/index.html>.

81 Más información en: «Inside Facebook’s Secret Rulebook for Global Political Speech», en: <https://www.nytimes.com/2018/12/27/world/facebook-moderators.html>.

7. Bibliografía

- CAMARERO SUÁREZ, MARÍA VICTORIA y ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER (2017), “Persecución de la minoría étnica Rohingya en Birmania/Myanmar: otra perspectiva”, Papeles el Tiempo de los Derechos, n. 6, en: <https://redtiempodelos-derechos.files.wordpress.com/2015/01/wp-6-17.pdf>
- CATÁ BACKER, LARRY (2006), “Multinational corporations, transnational law: the United Nations’ norms on the responsibilities of transnational corporations as a harbinger of corporate social responsibility in international law”, Columbia Human Rights Law Review.
- ESTEVE MOLTÓ, JOSÉ ELÍAS (2010), “La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania”, Anuario Español de Derecho Internacional, vol. 26, pp. 111-141.
- ESTEVE MOLTÓ, JOSÉ ELÍAS (2016), “la estrecha interdependencia entre la criminalidad de las empresas transnacionales y las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente: lecciones del caso bhopal”, REEI, núm. 32.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, ADORACIÓN (2019), La impunidad de las empresas transnacionales por violaciones de derechos humanos, en: https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2019/02/INFORME_-La-Impunidad-de-las-Empresas-Transnacionales-El-Caso-Chevron.pdf
- MARTÍNEZ, JENNY (2008), “Antislavery courts and the dawn of International Human Rights Law”, Yale Law Journal, vol. 117, nº 4, pp. 550-64.
- MARULLO, MARIA CHIARA (2017), Tendencias internacionales sobre la jurisdicción universal: la experiencia española, ed. UPNA, Pamplona, 2017, 426 pp.
- MARULLO, MARIA CHIARA (2019), “El rol de la plataforma Facebook en la difusión de la campaña de odio contra la etnia musulmana Rohingya en Myanmar”, Libertad de expresión y discurso de odio por motivos religiosos, COMBALÍA SOLÍS, DIAGO DIAGO, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Coords.), pp.119-134.
- MARULLO, MARIA CHIARA y ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER (eds) (2018), Empresas y Derechos Humanos: Temas actuales, Editoriale Scientifica, Napoli.
- MARULLO, MARIA CHIARA, Tutela judicial efectiva en el tema de las empresas transnacionales y los derechos humanos. (En prensa).
- MARX, ANDREW, WINDISCH, RICHARD, KIM, JONG SU (2019), “Detecting village burnings with high-cadence smallsats: A case-study in the Rakhine State of Myanmar”, Remote Sensing Applications: Society and Environment, Vol. 14, April 2019, pp. 119-125.
- MUÑOZ DE LA PEÑA, MARTA, (2014), Birmania, Bangladés, Tailandia y Malasia. “Situación de la Etnia Rohingya”, en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/08/BIRMANIA-BANGLADESH-TAILANDIA-Y-MALASIA.2014.-Situaci%C3%B3n-de-la-Etnia-Rohingya..pdf>

- PIGRAU I SOLÉ, ANTONI (2014), “The Texaco-Chevron case in Ecuador: Law and justice in the age of globalization”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 5, Núm. 1.
- SALES PALLARÉS, LORENA y MARULLO, MARIA CHIARA (2018), “El “ángulo muerto” del Derecho Internacional: las empresas transnacionales y sus cadenas de suministro”, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, núm. 78, pp. 261-291.
- SALES PALLARÉS, LORENA y MARULLO, MARIA CHIARA (2020), “Las ZEE y los desplazamientos forzados de Camboya como efectos de los acaparamientos de tierras”, *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso*, FILLOL MAZO (Coord.), Egregius Ediciones.
- SASSEN, SASKIA (2017), *The Assault On The Rohingya Is Not Only About Religion — It’s Also About Land*, en: https://www.huffingtonpost.com/entry/rohingya-land-grab-military_us_59b96400e4b02da0e13e79f4?section=us_theworldpost&gucounter=1.
- YOUNG, JESSICA, SWAMY, PREETHA Y DANKS, DAVID (2018), *Beyond AI: Responses to Hate Speech and Disinformation*, en: <http://jessica-young.com/research/Beyond-AI-Responses-to-Hate-Speech-and-Disinformation.pdf>.
- ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER (2013), “Acaparamiento de tierras (Land Grabbing) y empresas multinacionales: el caso Mubende-Neumann”, *Papeles el tiempo de los Derechos*, núm. 5. El texto se puede consultar en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19292/acaparamiento_zamora_PTD_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER (2015), “Desarrollo sostenible y empresas multinacionales: un estudio sobre los acaparamientos de tierra (land grabbings) en clave de responsabilidad”, *Papeles el tiempo de los Derechos*.
- ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER (2015), “Las empresas multinacionales y su responsabilidad en materia de derechos humanos: una visión de conjunto, *La gobernanza del interés público global*, coord. por Nuria Bouza i Vidal, Caterina García i Segura, Ángel José Rodrigo Hernández, Pablo Pareja Alcaraz, pp. 744-769.
- ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER y MARULLO, MARIA CHIARA (2019), “Las grandes empresas y su incidencia sobre el sistema democrático”, *Papeles el Tiempo de los Derechos*, Huri-Age, Consolider. El texto se puede consultar en: <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2019/11/wp-18-19-grandes-empresas-democracia.pdf>
- ZAMORA CABOT, FRANCISCO JAVIER y MARULLO, MARIA CHIARA (2020), “El conflicto Rohingya y sus proyecciones jurídicas: Aspectos destacado”, *OIDU*, n. 3, en: <http://www.rivistaoidu.net/>.

Tema 6

Módulo 2

Crímenes internacionales y justicia penal internacional

Autores:

Libia Arenal Lora

Fundación APY y Universidad de Sevilla

Laura Iñigo Álvarez

Universidad de Sevilla

Índice

1. Introducción.....	423
2. Evolución jurídica de la noción de crímenes internacionales	423
3. Los tribunales de Núremberg y Tokio.....	424
4. Los tribunales penales internacionales ad hoc e híbridos.....	425
5. La Corte Penal Internacional (CPI)	427
6. Los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma.....	430
7. Situaciones y casos ante la Corte Penal Internacional	432
8. Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional	434
9. La jurisdicción universal de los Estados	435
10. Desafíos actuales de la justicia penal internacional.....	436
11. Bibliografía	438

1. Introducción

Ante las múltiples barbaries cometidas durante las grandes guerras mundiales, así como durante otros períodos más recientes de la historia, la comunidad internacional ha creado un sistema de justicia penal internacional combinando instituciones internacionales y nacionales con el objeto de luchar contra la impunidad de los más graves crímenes de trascendencia internacional. En particular, tras la Segunda Guerra Mundial, se empieza a plantear la necesidad de establecer mecanismos de reacción contra las violaciones más graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos cometidas por los individuos. Los primeros tribunales penales internacionales fueron los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y de Tokio que tenían como objetivo principal enjuiciar a los responsables de los más graves crímenes cometidos durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, le siguieron los tribunales penales internacionales *ad hoc*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) establecidos por el Consejo de Seguridad en la década de los 90. Finalmente, en 1998 se adoptó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ECPI) dando lugar al primer tribunal penal internacional de carácter permanente. Siguiendo la jurisprudencia de los tribunales penales *ad hoc*, los crímenes internacionales han sido definidos en el ECPI y se refieren al crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión. Asimismo, los Estados también pueden enjuiciar a los responsables de crímenes internacionales en virtud del principio de jurisdicción universal.

En este tema se analizará en profundidad la evolución de la noción de crímenes internacionales y de los tribunales penales internacionales, el funcionamiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y sus principios rectores, la definición y

los elementos que constituyen los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma, los derechos de las víctimas ante la CPI, así como los desafíos actuales de la justicia penal internacional.

2. Evolución jurídica de la noción de crímenes internacionales

La primera noción de crímenes internacionales que encontramos son los crímenes de guerra, los cuales nacen con el Derecho internacional de los conflictos armados. Los crímenes de guerra se producían con la violación de las leyes y usos de la guerra, en particular, las normas codificadas en las Conferencias de La Paz de La Haya de 1899 y 1907. Un primer intento de consagrar la sanción penal de los crímenes de guerra, aunque sin mucho éxito, fue el artículo 228 del Tratado de Versalles (1919) que preveía el juicio de aquellas personas que hubieran realizado actos contrarios a las leyes y costumbres de la guerra en la Primera Guerra Mundial.

Tras este intento, el Estatuto de Núremberg (1945) recogía los crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad como las tres grandes categorías de crímenes internacionales. Los crímenes contra la paz se basaban en “planificar, preparar, iniciar o librar guerras de agresión, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados”. Los crímenes de guerra eran violaciones de las leyes y usos de la guerra que incluían entre otros, asesinatos, malos tratos o deportación de las poblaciones civiles en los territorios ocupados, tratándose de actos inhumanos contra la población civil enemiga.

Los antecedentes de los crímenes contra la humanidad se encuentran en la propia reglamentación de los conflictos

armados. En este sentido, la cláusula Martens establecía que “las poblaciones y los beligerantes quedan bajo la protección y la autoridad de los principios del Derecho internacional, tal como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las *leyes de humanidad* y de las exigencias de la conciencia pública”. Asimismo, los trabajos preparatorios del Estatuto de Núremberg continuaron con la discusión de la sanción de la violación de las llamadas “leyes de humanidad” como fundamento de los crímenes contra la humanidad. El Estatuto de Núremberg definió a los crímenes contra la humanidad como “el asesinato, exterminio, reducción a esclavitud, deportación o cualquier otro acto inhumano cometidos contra cualquier población civil, antes o durante la guerra, o persecuciones por motivos políticos, religiosos o raciales llevadas a cabo en ejecución de cualquier crimen que sea de competencia del Tribunal o en conexión con él, constituyeran o no una violación de la legislación interna del país donde se perpetraron”.

Por su parte, la palabra “genocidio” suele atribuirse al jurista polaco y asesor del gobierno de Estados Unidos Rafael Lemkin que divulgó su uso a finales de la Segunda Guerra Mundial. El genocidio podría considerarse como una categoría, la más grave, de los crímenes contra la humanidad, si bien éste fue desarrollado autónomamente en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948. La singularidad del crimen de genocidio radicaba en la especial intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

3. Los tribunales de Núremberg y Tokio

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países vencedores firmaron en Londres el 8 de agosto de 1945 el Acuerdo

para el procesamiento y el castigo de los grandes criminales de guerra del Eje Europeo. Mediante dicho acuerdo se crearon los tribunales internacionales para juzgar a los altos dirigentes políticos y militares de Alemania y de Japón. La jurisdicción del Tribunal de Núremberg fue estipulada en el Estatuto de Núremberg en Alemania y la Proclama especial del Comandante Supremo de las Potencias Aliadas estableció un Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, adoptada en Tokio el 19 de enero de 1946. A pesar de sus limitaciones, su método de creación, su carácter selectivo y su amplia discrecionalidad en la definición y alcance del derecho aplicable, la labor de los tribunales de Núremberg y de Tokio materializó el principio de la responsabilidad penal de las personas en la esfera internacional y abrió la puerta al desarrollo de las normas y principios de derecho penal que hoy tienen plena vigencia internacional.

En particular, la Asamblea General de Naciones Unidas confirmó los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Núremberg en su [resolución 95 \(I\)](#). Estos principios fueron formulados por la Comisión de Derecho Internacional a petición de la Asamblea General mediante la resolución 177 (II) de 21 de octubre de 1947. Cabe señalar que tanto el Estatuto del Tribunal de Núremberg como el de Tokio representaron un cambio sustancial en la materia, ya que era la primera vez que se distinguía entre crímenes contra la paz, crímenes de guerra, y crímenes contra la humanidad, pudiendo ser acusados los individuos aun cuando alegaran haber actuado como funcionarios del Estado.

Tras los juicios de Núremberg y Tokio, se establecieron los llamados tribunales penales *ad hoc* en la década de 1990 a fin de responder a las atrocidades cometidas durante el conflicto en la antigua Yugoslavia y los asesinatos en masa en Ruanda.

4. Los tribunales penales internacionales *ad hoc* e híbridos

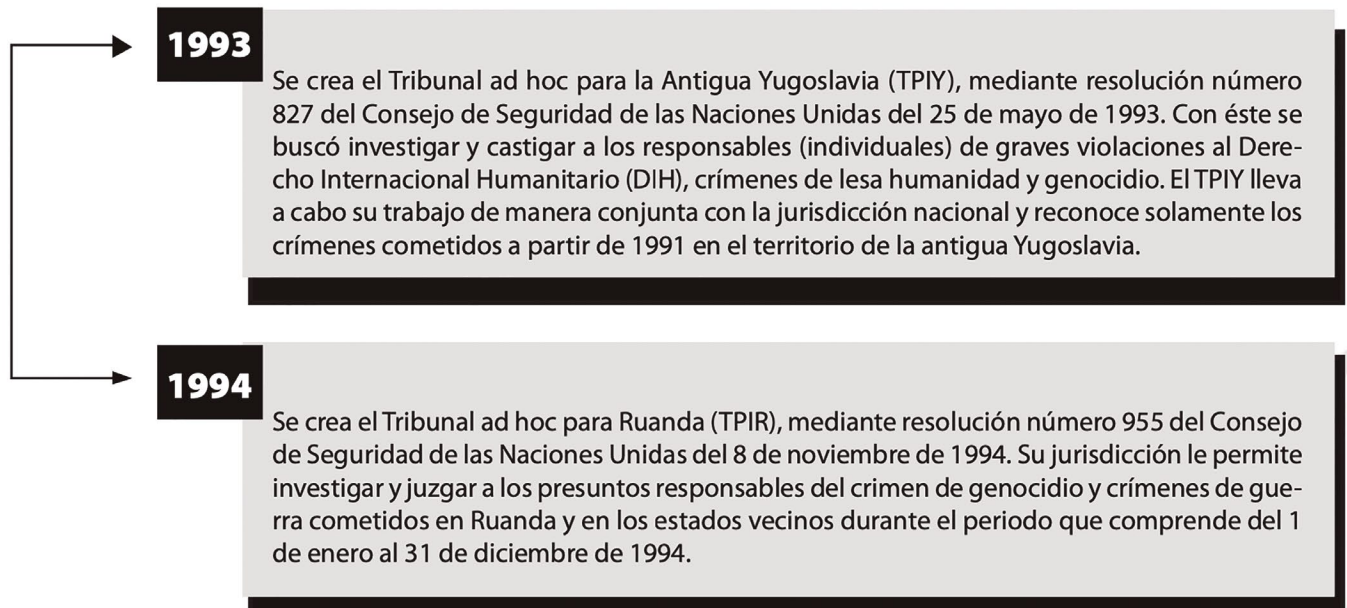
Los tribunales penales internacionales *ad hoc*, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) fueron establecidos por el Consejo de Seguridad para juzgar a los responsables de genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario y son el antecedente inmediato de la Corte Penal Internacional.

El primero fue creado por el Consejo de Seguridad mediante [resolución 827 del 25 de mayo de 1993](#). Este tribunal se encargó de juzgar a los presuntos responsables de haber cometido graves violaciones al derecho internacional humanitario, convencional

o consuetudinario, o delito de genocidio o crímenes contra la humanidad, en el territorio de la ex Yugoslavia cometidos a partir del 1 de enero de 1991. El segundo de ellos fue creado mediante [resolución 955 del Consejo de Seguridad del 8 de noviembre de 1994](#) y posee competencia para juzgar a los presuntos culpables de los delitos de genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario, como así también a los ciudadanos ruandeses presuntamente responsables de tales actos o violaciones cometidos en territorios de Estados vecinos en el período que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1994. Ambos tribunales fueron instituidos en el marco del capítulo VII de la [Carta de Naciones Unidas](#), en momentos en que el Consejo de Seguridad determinó formalmente que la situación en ambos países constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Tribunales penales internacionales *ad hoc*

Fuente: Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013, p. 13.



Los tribunales penales *ad hoc* han jugado un papel importante como catalizador de la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). En primer lugar, han demostrado que la justicia penal internacional es posible, aunque esto no quiere decir que sea fácil. En segundo lugar, han puesto de manifiesto que la creación de tribunales *ad hoc* en respuesta a las atrocidades cometidas contra la población, tanto en tiempo de guerra como de paz, no es una solución sostenible en el tiempo. Los tribunales *ad hoc* también han influido en muchos de los elementos actuales de la CPI y los redactores del Estatuto de Roma han incorporado muchas de las características de estos tribunales.

Estos tribunales han desarrollado una importante jurisprudencia respecto a la definición de los crímenes de genocidio y lesa humanidad. En particular, hay que destacar algunos de los casos más emblemáticos de su jurisprudencia. En relación con el TPIY, cabe señalar los casos *Krstic*, *Mladic*, *Karadzic*.

- El caso *Krstic* constituyó la primera condena por genocidio pronunciada por el TPIY y la primera sentencia en Europa por este delito desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El TPIY consideró a *Krstic* culpable de genocidio (o complicidad en el mismo); persecución por asesinato, trato cruel, actos de terror, destrucción de bienes personales y traslado forzado; exterminio; asesinatos en el sentido del artículo 5 del Estatuto; asesinatos en el sentido del artículo 3 del Estatuto; deportación o el acto inhumano de transferencia forzada. Estos crímenes se cometieron entre julio y noviembre de 1995 tras el ataque de las fuerzas serbias contra la ciudad de Srebrenica. En el momento en que se lanzó el ataque, el general *Krstic* era el comandante adjunto del Cuerpo de *Drina*, uno de los cuerpos que constituyeron el ejército de la República *Srpska*, más conocido como el VRS.

- *Ratko Mladic*, exgeneral al mando del Ejército serbobosnio en la República *Srpska* (República Serbia) durante el conflicto de los Balcanes, fue condenado a cadena perpetua por el genocidio de Srebrenica, por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, en particular el sitio de Sarajevo, cometidos durante la guerra de Bosnia (1992-1995). De acuerdo con la sentencia del tribunal, *Mladic* participó en una “organización criminal conjunta” (*joint criminal enterprise* en inglés) para establecer y llevar a cabo una campaña de disparos y bombardeos contra la población civil de Sarajevo, con el objetivo de difundir el terror entre ellos; eliminar a los musulmanes bosnios en Srebrenica matando hombres y niños y sacando por la fuerza a mujeres, niños pequeños y ancianos del área; y, tomar como rehenes al personal de las Naciones Unidas para obligar a la OTAN a abstenerse de realizar ataques aéreos contra objetivos militares serbios de Bosnia.
- El TPIY condenó al exlíder serbobosnio *Radovan Karadzic* a 40 años de prisión por el genocidio de Srebrenica y otros nueve crímenes de guerra y lesa humanidad en la guerra en Bosnia (1992-1995). Al igual que en *Mladic*, el TPIY consideró que entre el 11 de julio y el 1 de noviembre de 1995 *Karadzic* participó en una “organización criminal conjunta” para matar a miles de hombres bosnios musulmanes y desplazar forzosamente a mujeres, ancianos y niños. En la fecha de comisión de los crímenes, *Karadzic* era el presidente de la República *Srpska* y el Comandante Supremo de las fuerzas armadas, las cuales ejecutaron a 8 000 bosnios musulmanes, la mayor masacre en Europa desde la II Guerra Mundial. Las tropas serbobosnias mantuvieron tres años y medio bajo asedio a Sarajevo.

En cuanto al TPIR, algunos de los casos más significativos son, entre otros, *Akayesu*, *Karempera et al*, *Nzabonimana*, y *Nizeyimana*.

- El 2 de septiembre de 1998, la Sala de Primera Instancia del TPIR declaró a *Jean-Paul Akayesu*, exalcalde ruandés, culpable de nueve de los quince cargos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones de los Convenios de Ginebra en el primer juicio ante el tribunal. Este caso constituyó la primera condena mundial por el crimen definido como genocidio después de un juicio ante un tribunal internacional y fue la primera vez que un tribunal internacional dictaminaba que la violación y otras formas de violencia sexual podrían constituir genocidio. El TPIR declaró que la violación puede ser considerada como genocidio si es cometida con la intención de destruir un grupo social. En este caso, las mujeres tutsis fueron violadas para incrementar su sufrimiento antes de ser asesinadas.
- En 2014, el TPIR condenó a cadena perpetua a cuatro antiguos altos cargos ruandeses por su responsabilidad en el genocidio de 1994. Los condenados fueron los exministros *Edouard Karemera* (del Interior) y *Callixte Nzabonimana* (de Juventud), el capitán y antiguo número dos de los servicios secretos *Ildéphonse Nizeyimana* y el expresidente del Movimiento Republicano Nacional para el Desarrollo y la Democracia *Matthieu Ngirumpatse*. En particular, fueron condenados por genocidio, conspiración para cometer genocidio, incitación a cometer genocidio, violación y exterminio como crímenes contra la humanidad y otros crímenes de guerra.

Además de los tribunales penales *ad hoc* y de la creación de la CPI, se han constituido otros tribunales especiales para juzgar crímenes nacionales e internacionales. Algunos ejemplos de estos tribunales híbridos incluyen el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí, las Salas Especiales para Camboya, las Salas Especiales de Delitos

Graves en Timor-Leste y el sistema judicial de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y el Tribunal Especial para el Líbano. Dichas instancias judiciales son calificadas como tribunales penales “híbridos” o “internacionalizados”, aunque el grado de “internacionalidad” puede variar considerablemente entre unos y otros. Son de naturaleza mixta tanto a nivel del personal, internacional y nacional, como respecto al derecho aplicable. Y al igual que el TPIY y el TPIR, son creados para hacer frente a situaciones concretas por un período de tiempo determinado.

5. La Corte Penal Internacional (CPI)

En 1994 la Comisión de Derecho Internacional presentó un proyecto de estatuto para la creación de una Corte Penal Internacional ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este proyecto fue revisado por un Comité Preparatorio, el cual propuso además realizar una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Esta conferencia se llevó a cabo entre el 15 de junio y el 17 de julio de 1998 en la ciudad de Roma. En esta conferencia participaron 160 países y culminó con la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998 (ECPI). De estos 160 países, 120 votaron a favor, 20 se abstuvieron y 7 votaron en contra (en contra Estados Unidos, Israel, China, Turquía, India, Sri Lanka y Filipinas). Además, participaron en este proceso 17 organizaciones intergubernamentales, 14 organismos especializados pertenecientes a la ONU y más de 200 organizaciones no gubernamentales de diversas partes del mundo.

El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002, tras la ratificación de 76 Estados. Cada Estado que sea parte del Estatuto tendrá un representante en lo que se conoce como la [Asamblea](#)



Firma del Estatuto de Roma. Fuente: ONU.

de los Estados Parte (AEP), la cual se reunió por última vez en diciembre de 2019.

i. La competencia de la CPI

La competencia de la Corte Penal Internacional se ha de clasificar *ratione temporis* (competencia temporal), *ratione personae* (competencia personal) y *ratione materiae* (competencia material).

Con respecto a su competencia *ratione temporis*, la CPI tiene competencia respecto de crímenes cometidos después

de la entrada en vigor del estatuto, esto es, después del 1 de julio de 2002 y, además, estos crímenes se consideran imprescriptibles. El Estatuto establece una competencia irretroactiva en su artículo 24 (1), señalando que “nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor”. Cuando un Estado se constituya en parte del Estatuto después de la entrada en vigor del mismo, la CPI podrá ejercer su competencia sobre sus nacionales y territorio por crímenes cometidos únicamente desde la entrada en vigor para tal Estado.

En cuanto a su competencia *ratione personae*, la CPI puede ejercer su jurisdicción exclusivamente sobre individuos, personas físicas. El ECPI se basa en el principio de responsabilidad penal individual al igual que los estatutos del TPIY y el TPIR. De acuerdo con el artículo 25 (2) ECPI, “Quien cometa un crimen de la competencia de la Corte será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto”. *A contrario sensu*, la competencia de la Corte no alcanza las personas jurídicas u otras entidades legales. Las conductas serán reprochables tanto para quien las cometa por sí sólo, con otro o por conducto de otro; las ordene, proponga o las induzca tanto si se han consumado como si hubiesen quedado en grado de tentativa; se realice con el propósito de facilitar la comisión de ese crimen siendo cómplice, encubridor o colaborador suministrando información; o quien contribuya de algún modo en la comisión o tentativa de comisión del crimen por un grupo de personas.

Finalmente, en relación con su competencia *ratione materiae*, la Corte tendrá competencia para juzgar respecto del crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de

guerra y el crimen de agresión (artículo 5). Los elementos de estos crímenes serán analizados en el apartado 5 de este tema.

ii. Principio de complementariedad

Uno de los principios fundamentales del funcionamiento de la CPI es el principio de complementariedad. La jurisdicción de la CPI tiene carácter complementario respecto de las jurisdicciones penales nacionales. Esto significa que la CPI sólo actuará en caso de que el Estado no haya podido llevar a cabo el enjuiciamiento, o no haya tenido disposición de llevar a cabo el juicio (“the State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution”). De acuerdo con el artículo 17 (3) ECPI, “A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio”.

Principio de complementariedad (artículo 17 ECPI)

Fuente: Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013, p. 15.

La Corte NO interviene cuando...

- Ya existe una investigación genuina dentro de la jurisdicción nacional;
- El presunto autor ya fue juzgado con respeto a las normas del debido proceso;
- El crimen no presenta la suficiente gravedad para ser competencia de la Corte.

La Corte SÍ interviene cuando...

- No existe voluntad de parte del Estado de investigar a los responsables del crimen;
- El resultado del juicio demuestre que la decisión adoptada se dio para sustraer al acusado de la responsabilidad penal (juicio por protección);
- Existen demoras injustificadas en los procesos;
- El Estado no posee la capacidad física por colapso del aparato judicial.

La CPI no podrá admitir el caso si éste ya ha sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él ni cuando la persona de que se trate ya haya sido enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia. De este modo, serán las jurisdicciones penales nacionales las que tendrán primacía formal para conocer de dichos crímenes. El principio de complementariedad es el mecanismo jurídico mediante el cual se plasma la interacción de la CPI con las jurisdicciones nacionales.

iii. La obligación de los Estados de cooperar con la CPI

Otro de los principios fundamentales del funcionamiento de la CPI es la obligación general de los Estados de cooperar con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia, establecida en el artículo 86 ECPI. Dado que la CPI no cuenta con estructuras policiales o policiales propias, son los Estados los que deben proporcionar los mecanismos necesarios para que se lleven a cabo las investigaciones y se ejecuten las decisiones de la CPI. Por tanto, el funcionamiento de la CPI se sustenta principalmente en los sistemas nacionales de aplicación y ejecución de la ley para dar cumplimiento a sus órdenes, incluidas las solicitudes de arresto y entrega de personas acusadas de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. Sin la cooperación del Estado, la CPI no puede cumplir su mandato y el sistema del Estatuto de Roma corre el riesgo de colapsar. Además, la falta de cooperación afecta a la integridad de los procedimientos y los retrasa, reduciendo así la eficiencia del Tribunal y aumentando sus costos.

La sección IX del Estatuto de Roma establece las diversas formas en que los Estados deben cooperar con la CPI. Asimismo, la CPI ha suscrito acuerdos marco voluntarios para facilitar las capacidades de los Estados Parte con el objeto de atender las solicitudes de la CPI, cuando sea necesario, en relación con la reubicación y protección de testigos, acogimiento

de las personas liberadas (acusados) y cumplimiento de las sentencias de la Corte.

Uno de los graves ejemplos de la falta de cooperación de los Estados ha sido el caso al-Bashir. En los últimos años, la situación en Darfur, Sudán, se ha visto particularmente afectada por claros ejemplos de no cooperación. Los jueces de la CPI han puesto de manifiesto la falta de cooperación en el caso contra el presidente sudanés Omar al-Bashir, en particular con la reticencia de ciertos Estados de detener al presidente. Éste ha sido el caso de Sudáfrica que no procedió a arrestar a al-Bashir cuando visitó el país en junio de 2015 para asistir a una cumbre de la Unión Africana.

6. Los crímenes internacionales en el Estatuto de Roma

Según el artículo 5 del ECPI, la Corte conoce de los crímenes más graves “de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto”, el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, y el crimen de agresión. Es importante tener en cuenta que una persona será penalmente responsable de un crimen de la competencia de la Corte únicamente “si los elementos materiales del crimen se realizan con intención y conocimiento de los elementos materiales del crimen” (artículo 30 ECPI). Es decir, debe haber una intencionalidad en la comisión del crimen correspondiente, ya sea porque se quiere cometer el crimen; o bien se propone causar un daño y se es consciente de que dicho daño se produce como consecuencia del crimen.

El crimen de genocidio

De conformidad con el artículo 6 del ECPI, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación,

perpetrados con la *intención de destruir, total o parcialmente*, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso:

- a) matanza de miembros del grupo;
- b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo

El elemento principal del crimen de genocidio es la intención específica de destruir un grupo particular de forma total o parcial. El ataque no necesariamente debe estar dirigido en contra del total de los miembros del grupo, puede ser que se dirija sólo a una parte. Serán culpables de genocidio todas aquellas personas que ordenen, propongan o dispongan la comisión del delito. Un ejemplo de investigación por genocidio que se encuentra ante la CPI es el caso *Fiscal c. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir* (Sudán). Tras emitir una primera orden de captura, el 12 de julio de 2010 la CPI emitió una segunda orden de captura en contra de Al-Bashir por la presunta comisión del crimen de genocidio en contra de los grupos étnicos Fur, Masalit y Zaghawa en la región de Darfur (Sudán).

El crimen de lesa humanidad

El ECPI define al “crimen de lesa humanidad” en su artículo 7 como cualquiera de los siguientes actos, cuando se cometa como parte de un *ataque generalizado o sistemático* contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Traslado o deportación forzada de la población;
- e) Privación de la libertad en contra de las normas internacionales;
- f) Tortura;
- g) Prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, violación y esclavitud sexual, o cualquier otro acto de igual índole;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Para constituirse como crímenes de lesa humanidad, los actos mencionados arriba deben estar enmarcados en una política de Estado o de una organización con poder y control territorial. Esa política debe tener como fin generar o promover un ataque. No necesariamente deben ser acciones militares, también se puede tratar de desplazamientos, deportaciones, etc. Las acciones se deben desarrollar de forma sistemática y generalizada, y deben estar dirigidas en contra de la población civil. Si en algún caso hay presencia de fuerzas armadas dentro de una comunidad,

ésta no perderá su condición de población civil. Los crímenes de lesa humanidad pueden cometerse tanto en tiempos de paz o como en el marco de un conflicto. Un ejemplo de enjuiciamiento y condena por crímenes de lesa humanidad es el caso *Fiscal c. Germain Katanga* (República Democrática del Congo, RDC) por los hechos perpetrados en el poblado de Bogoro, distrito de Ituri, en RDC Oriental de enero a marzo de 2003.

El crimen de guerra

Los crímenes de guerra se recogen en el artículo 8 ECPI y se refieren a infracciones graves de los Convenios de Ginebra y otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales, cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. Los crímenes de guerra incluyen, entre otros:

- a) Homicidio;
- b) Mutilación;
- c) Toma de rehenes;
- d) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil;
- e) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, embargo forzado;
- f) Reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades.

A diferencia de los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra deben ser cometidos durante un conflicto armado. Asimismo, es importante diferenciar entre conflictos armados internacionales (violencia entre Estados) y conflictos armados no internacionales (violencia entre grupos armados). Esto resulta clave para determinar qué disposición del Artículo 8 se deberá aplicar, la número 2 (b), 2 (c) o 2 (e). En este caso, la lista de

los últimos es mucho más corta. Un ejemplo de enjuiciamiento y condena por crímenes de guerra es el caso *Fiscal c. Thomas Lubanga Dyllo* (República Democrática del Congo, RDC). La condena se refiere específicamente al reclutamiento de niños y niñas en el conflicto armado.

El crimen de agresión

La activación de la jurisdicción de la CPI sobre el crimen de agresión se produjo en 2017 de modo que el tribunal puede enjuiciar la comisión de tales hechos desde el 17 de julio de 2018. No fue hasta la Conferencia de Revisión celebrada en Kampala en 2010 que se incorporaron algunas enmiendas, incluyendo la definición del crimen de agresión. El crimen de agresión implica la planificación, la preparación, el inicio o la ejecución del uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Incluye, entre otras cosas, la invasión, ocupación militar y toda anexión mediante el uso de la fuerza, el bloqueo de los puertos o de las costas que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas. Este crimen sólo se aplica a líderes políticos o militares, no incluye a combatientes o soldados: el responsable debe ser una persona que ocupe una posición en la cual se ejercite efectivamente el control o que dirija el accionar político o militar de un Estado.

7. Situaciones y casos ante la Corte Penal Internacional

Actualmente existen 12 situaciones bajo investigación de la CPI en la República Democrática del Congo (RDC), Uganda, Darfur (Sudan), República Centroafricana (I y II), Kenia, Libia, Costa de Marfil, Mali, Georgia, Burundi, y Bangladesh/

Myanmar. Además, la CPI está realizando un examen preliminar de 14 situaciones, entre ellas, Afganistán, Colombia, Nigeria, Gabón, Guinea, Honduras, Iraq/Reino Unido, Palestina, Comores, Grecia y Camboya, Corea del Sur, Filipinas, Ucrania y Venezuela. La Fiscalía realiza un examen preliminar de todas las situaciones que no estén manifiestamente fuera de la competencia de la Corte. El objetivo es reunir toda la información necesaria para hacer una determinación plenamente informada sobre si hay fundamento razonable para iniciar una investigación. Si la Fiscalía está convencida de que se han cumplido todos los criterios establecidos por el Estatuto a esos efectos, tiene el deber jurídico de iniciar una investigación de la situación.

La CPI pronunció su primera condena en el caso *Lubanga* en julio de 2012, la cual fue confirmada en diciembre de 2014. Esto representó un momento histórico para la justicia penal internacional. A pesar de los esfuerzos del tribunal, a día de hoy tan sólo ha habido cuatro condenas, relativas a los casos de *Lubanga*, *Katanga*, *Al-Mahdi*, y *Ntaganda*, la última de las cuales se produjo en julio de 2019 y se encuentra en fase de apelación.

La Corte Penal Internacional en cifras.

- » Hasta ahora ha habido 27 casos ante la Corte, y algunos casos tienen más de un sospechoso.
- » Los jueces de la CPI han emitido 34 órdenes de arresto. Gracias a la cooperación de los Estados, 16 personas han sido detenidas en el centro de detención de la CPI y han comparecido ante la Corte. Quedan 15 personas en libertad. Se han retirado los cargos contra 3 personas debido a su muerte.
- » Los jueces de la CPI también han emitido 9 citaciones para comparecer.
- » Los jueces han emitido 4 condenas (*Lubanga*, *Katanga*, *Al-Mahdi*, y *Ntaganda*, este último en fase de apelación) y 4 absoluciones.

Fuente: International Criminal Court, “Facts and Figures” en <https://www.icc-cpi.int/about>

A continuación, analizaremos los hechos y crímenes imputados en las cuatro condenas emitidas por la CPI.

Caso *Lubanga*

El 14 de marzo de 2012, Thomas Lubanga Dyilo fue declarado culpable de cometer, como coautor, crímenes de guerra que consisten en alistar y reclutar a niños menores de 15 años en la Force Patriotique pour la Libération du Congo (FPLC) y usarlos para participar activamente en las hostilidades en el contexto de un conflicto armado no internacional del 1 de septiembre de 2002 al 13 de agosto de 2003 (punible en virtud del artículo 8 (2) (e) (vii) del Estatuto de Roma). La Unión de Patriotas Congoleños (“UPC”) fue creada el 15 de septiembre de 2000. Thomas Lubanga fue uno de los miembros fundadores de la UPC y su Presidente desde el principio. La UPC y su ala militar, la Force Patriotique pour la Libération du Congo (FPLC), tomaron el poder en Ituri en septiembre de 2002. La UPC/FPLC, como grupo armado organizado, estuvo involucrada en un conflicto armado interno contra el Armée Populaire Congolaise (APC) y otras milicias de Lendu, incluida la Force de Résistance Patriotique en Ituri (FRPI), entre septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003. La Sala de Primera Instancia sentenció a Thomas Lubanga a un período total de 14 años de prisión. El veredicto y la sentencia fueron confirmados por la Sala de Apelaciones el 1 de diciembre de 2014.

Caso *Katanga*

La Sala de Primera Instancia declaró a Germain Katanga culpable, como responsable accesorio, en el sentido del artículo 25 (3) (d) del Estatuto de Roma, de un cargo de crimen contra la humanidad (asesinato) y cuatro cargos de crímenes de guerra (asesinato, ataque a la población civil, destrucción de bienes y

pillaje) cometidos el 24 de febrero de 2003 durante el ataque al pueblo de Bogoro, en el distrito de Ituri de la RDC. La Sala determinó que se había establecido sin lugar a duda que Germain Katanga había hecho una contribución significativa a la comisión de los crímenes por parte de la milicia Ngiti, que estaba actuando con un propósito común, ayudando a sus miembros a planificar la operación contra Bogoro. La Sala concluyó que Germain Katanga actuó con conocimiento del plan criminal ideado por la milicia para atacar a la población predominantemente hema de Bogoro. Los crímenes de asesinato, ataque a la población civil, destrucción de propiedades y saqueo eran parte del plan común. Además, la Sala estableció que el Katanga era el intermediario de elección entre los proveedores de armas y municiones y aquellos que cometieron físicamente los crímenes usando esas municiones en Bogoro. Por tanto, contribuyó a reforzar la capacidad de ataque de la milicia Ngiti que llevó a cabo los crímenes cometidos en Bogoro el 24 de febrero de 2003. El 23 de mayo de 2014, Germain Katanga fue sentenciado a un total de 12 años de prisión y la Sala de Apelaciones confirmó el caso.

Caso Al-Mahdi

El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Primera Instancia declaró por unanimidad a Al Mahdi culpable, como coautor, del crimen de guerra de dirigir intencionalmente ataques contra monumentos históricos y edificios dedicados a la religión, incluidos nueve mausoleos y una mezquita en Tombuctú, Malí, en junio y julio de 2012. La Sala indicó que los edificios seleccionados estaban protegidos como una parte importante del patrimonio cultural de Tombuctú y de Malí y no constituían objetivos militares. Fueron específicamente identificados, elegidos y dirigidos precisamente por su carácter religioso e histórico. Como consecuencia del ataque, fueron completamente destruidos o severamente dañados. La Sala sentenció al Sr. Al Mahdi a nueve

años de prisión. El 17 de agosto de 2017, la Sala de Primera Instancia emitió una orden de reparación concluyendo que el Al Mahdi debía pagar 2,7 millones de euros como reparaciones individuales y colectivas para la comunidad de Tombuctú.

Caso Ntaganda

La condena más reciente ha sido la de Bosco Ntaganda en la RDC. El 8 de julio de 2019, la Sala de Primera Instancia declaró al Bosco Ntaganda culpable de 18 cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, cometidos en Ituri, RDC, en 2002-2003. En particular, la Cámara consideró a Ntaganda culpable de crímenes contra la humanidad (asesinato e intento de asesinato, violación, esclavitud sexual, persecución, traslado forzoso y deportación) y crímenes de guerra (asesinato e intento de asesinato, dirigir intencionalmente ataques contra civiles, violación, esclavitud sexual, ordenando el desplazamiento de la población civil, reclutando y reclutando niños menores de 15 años en un grupo armado y usándolos para participar activamente en hostilidades, dirigiendo intencionalmente ataques contra objetos protegidos y destruyendo la propiedad del adversario). La Sala determinó que Ntaganda fue responsable como autor directo de parte de los cargos y fue perpetrador indirecto de los crímenes restantes. El 7 de noviembre de 2019, la Sala de Primera Instancia sentenció a Bosco Ntaganda a un total de 30 años de prisión.

8. Los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional

Una de las novedades introducidas por el ECPI es el establecimiento de un catálogo de derechos de las víctimas en los procedimientos ante la CPI. Los tribunales de Núremberg y Tokio no tuvieron ninguna consideración respecto de las víctimas y los

tribunales penales internacionales *ad hoc* se limitaron al acceso de las víctimas únicamente como testigos. Por el contrario, en el ECPI las víctimas pasan de ser meras espectadoras a intervenir como sujetos en las actuaciones. El reconocimiento de dicho estatus se enmarca en la creciente importancia que ha adquirido el papel de las víctimas en la normativa sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. También refleja el reconocimiento del derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva y a obtener reparaciones.

El ECPI cubre tres ámbitos específicos: a) la participación de las víctimas en el procedimiento; b) la protección de víctimas y testigos; y c) la reparación. El derecho de participación se encuentra regulado en el artículo 68(3) del ECPI y permite que “que se presenten y tengan en cuenta las opiniones y observaciones de las víctimas si se vieren afectados sus intereses personales y de una manera que no redunde en detrimento de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial ni sea incompatible con éstos”. De esta forma, se establece un equilibrio entre la participación de las víctimas y el respeto a los derechos fundamentales de los acusados. La CPI se compromete, además, a adoptar todas aquellas medidas necesarias “para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos” (artículo 68(1) ECPI). En este sentido, resulta clave el establecimiento de la Dependencia de Víctimas y Testigos, ubicada en la Secretaría de la CPI.

Con respecto a las reparaciones, el ECPI establece el deber de reparar a las víctimas en su artículo 75. De nuevo, esto representa un avance importante respecto de los tribunales penales *ad hoc*, los cuales sólo recogían la obligación de restituir los bienes a los legítimos propietarios, pero no la reparación como tal. La reparación puede darse en distintas formas, entre otras, la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Asimismo, la CPI podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague a través del Fondo Fiduciario. Esto es

un elemento clave en el caso de que quienes hayan cometido los delitos sean insolventes, ya que dicho fondo posibilita el acceso a las víctimas a la reparación.

Derechos de las víctimas ante la CPI



Fuente: Elaboración propia

9. La jurisdicción universal de los Estados

El principio de jurisdicción universal se define como “un principio jurídico que permite o exige a un Estado enjuiciar penalmente ciertos crímenes, independientemente del lugar donde se haya cometido el crimen y de la nacionalidad del autor o de la víctima” (Philippe, 2006, p. 3). Los Estados están habilitados

a conferir jurisdicción universal a sus propios tribunales sobre ciertos crímenes con relevancia internacional de acuerdo con sus normas internas. Esto significa que el principio de jurisdicción universal no se aplica de manera uniforme en todos lados. Por el contrario, el ámbito preciso de la jurisdicción universal varía de un Estado a otro.

La justicia española fue considerada un referente mundial en la lucha contra la impunidad de los crímenes más atroces al investigar graves violaciones de derechos humanos cometidas en Chile, Argentina, Guatemala, China, Ruanda o el Sáhara Occidental. Sin embargo, su ámbito de aplicación fue reducido en dos ocasiones, en una primera reforma de 2009 y en una segunda reforma de 2014. Tras las reformas operadas en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Audiencia Nacional se vio obligada a archivar las causas relacionadas con los genocidios en el Tíbet, Guatemala y Ruanda, la persecución al movimiento Falun Gong, los vuelos de la CIA, y las torturas en Guantánamo.

No obstante, la jurisdicción universal representa un mecanismo eficaz en la lucha contra la impunidad. En este sentido, cabe mencionar algunos ejemplos donde el principio de jurisdicción universal ha sido aplicado, como la detención del exdictador Augusto Pinochet en Londres; la condena al exdictador chadiano *Hissène Habré* en Senegal; el establecimiento de la jurisdicción universal por parte de la Corte Constitucional sudafricana en el caso de *Zimbabwe* en 2014, o el procedimiento en curso en Argentina por crímenes cometidos por el régimen de Franco antes de 1975.

De acuerdo con el reciente informe de la ONG Trial International, en 2018 se sometieron a investigación a más de 140 sospechosos de crímenes internacionales en aplicación de la jurisdicción universal. Además, se emitieron varias órdenes de arresto contra el círculo interno del presidente sirio *Bashar al-Assad* en Francia y en Alemania. El ex ministro del Interior de Gambia está esperando juicio en detención en Suiza. Se están llevando a cabo investigaciones en Austria contra funcionarios de los

servicios de inteligencia sirios. Sin embargo, también se evidenciaron numerosos obstáculos procesales y de obtención de pruebas.

10. Desafíos actuales de la justicia penal internacional

Si bien el establecimiento de un sistema de justicia penal internacional representa un importante avance en la lucha contra la impunidad, aún existen una serie de desafíos que dificultan su realización efectiva.

a) Obstáculos en el enjuiciamiento y admisión de casos ante la CPI

El 15 de enero de 2019, los jueces de primera instancia de la CPI absolvieron al ex presidente de Costa de Marfil, *Laurent Gbagbo*, indicando que la Oficina del Fiscal no había presentado pruebas suficientes para que el caso continuara. Asimismo, el 12 de abril de 2019, una Sala de instrucción de la CPI rechazó por unanimidad la solicitud del Fiscal de investigar delitos graves cometidos durante el conflicto armado en Afganistán desde mayo de 2003. Los jueces indicaron que dicha investigación no sería “en interés de la justicia” porque las circunstancias actuales de la situación en Afganistán hacían que las perspectivas de una investigación y enjuiciamiento exitosos fueran extremadamente limitadas. Esta interpretación problemática del llamado “interés de la justicia” parece haber incorporado consideraciones políticas y prácticas en una decisión judicial.

b) Abandono de la CPI por parte de Estados miembros

Otro de los problemas recientes ha sido la decisión de ciertos Estados de abandonar la CPI, entre ellos, Burundi, Sudáfrica y Gambia, si bien únicamente Burundi lo ha materializado

realmente (Sudáfrica y Gambia han revocado sus decisiones). El más reciente ha sido el abandono de Filipinas en marzo de 2019, un año después de que el presidente Rodrigo Duterte anunciara la decisión. Esta decisión se produce después de que la fiscalía del tribunal empezara a analizar de forma preliminar los supuestos delitos cometidos en el marco de la guerra contra las drogas desde julio de 2016. El abandono de Estados puede poner en grave peligro la credibilidad y el funcionamiento de la CPI y supondría una involución en el sistema de justicia penal internacional.

c) Hostilidad de Estados no miembros de la CPI

Los ataques a la CPI se han producido también por parte de Estados que no son miembros, los cuales tratan de obstruir las investigaciones de la CPI y debilitar su independencia, como es el caso de Estados Unidos. Bajo la administración de Trump, el gobierno de los Estados Unidos lanzó un ataque sin precedentes contra la CPI. El 15 de marzo de 2019 el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Michael Pompeo, anunció que los Estados Unidos impondrían prohibiciones de visa a los funcionarios de la CPI involucrados en la potencial investigación de los ciudadanos estadounidenses por presuntos delitos en Afganistán.

d) Críticas al enfoque centrado en países africanos

Otra de las críticas constantes al sistema de la CPI es su enfoque casi exclusivo en países africanos, lo cual pone en riesgo su legitimidad y credibilidad internacional. En sus primeros diez años de funcionamiento, las investigaciones y enjuiciamientos de la CPI se han centrado en situaciones en África. Sin embargo, hay que destacar que de los 122 países que han firmado el Estatuto de Roma, cerca de un tercio lo representan Estados africanos, y

debido a la violencia actual en algunas de las áreas clave de altos recursos en sus territorios, es más probable que la CPI tienda a centrarse en África. Por otro lado, los exámenes preliminares que está llevando a cabo la Oficina del Fiscal se han extendido a otras regiones, como Latinoamérica y Oriente Medio.

e) Reparaciones efectivas

Aunque la inclusión de un mandato de reparación en el ECPI ha sido considerada como una victoria para los derechos de las víctimas, la implementación de este mandato ha encontrado algunas dificultades prácticas. De acuerdo con la ONG *Redress*, el enfoque “caso por caso” llevado a cabo por la CPI para determinar las reparaciones ha dado lugar a una jurisprudencia inconsistente, divergencia en la práctica y falta de claridad para las víctimas, incluso dentro de la misma situación ante la Corte. Por otro lado, las Salas han aplicado diferentes criterios para decidir si es necesario o apropiado identificar a los beneficiarios individuales y verificar su elegibilidad en los casos en que sólo se contemplan las indemnizaciones colectivas.

f) Obstáculos procesales en la jurisdicción universal

Como se apuntaba en la sección sobre jurisdicción universal, aún existen obstáculos procesales y probatorios en los casos que se investigan de acuerdo con este principio. En algunos casos, las autoridades judiciales no pueden acceder a los territorios o Estados donde se cometieron las atrocidades; en aquellos contextos de carácter inestable los testigos son difíciles de encontrar y pueden tener demasiado miedo de testificar; las pruebas pueden ser difíciles de recopilar. A todo ello hay que añadir que la distancia geográfica supone una gran carga financiera para las investigaciones.

11. Bibliografía

- Abogados Sin Fronteras, “Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres”, abril de 2013.
- BASSIOUNI, M. CHERIF “El Derecho penal internacional: Historia, objetivo y contenido”, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Tomo 35, Fasc/Mes 1, 1982, ISSN 0210-3001, pp. 5-42.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “Estatuto de la Corte Penal Internacional”, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, agosto de 2007.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, “Justicia penal internacional: las instituciones”, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2013.
- ESCOBAR FERNÁNDEZ, CONCEPCIÓN, “Construyendo un sistema de justicia penal internacional: desarrollos recientes” en el XXXIX Curso de Derecho Internacional “El Derecho y las Relaciones Internacionales Actuales” Río de Janeiro, Brasil, 6 al 24 de agosto de 2012.
- GIL GIL, ALICIA “Los crímenes contra la humanidad y el genocidio en el Estatuto de la Corte Penal Internacional a la luz de ‘los elementos de los crímenes’”, en K. Ambos (Coord.), *La nueva justicia penal internacional: desarrollos post-Roma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN “La Corte Penal Internacional: Una evaluación a la luz de sus recientes evaluaciones” en OLLÉ SESÉ, MANUEL (Coord.), *Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional*, UNIA, 2008, ISBN 978-84-7993-057-8, pp. 95-105.
- OLÁSOLO ALONSO, HÉCTOR, CARNERO ROJO, ENRIQUE. “Extensión y límites de la jurisdicción personal, territorial y temporal de la Corte Penal Internacional”, *Revista de derecho Penal y Criminología*, ISSN 0034-7914, N.º. 3, 2012, pp. 121-140.
- PHILIPPE, XAVIER “Los principios de jurisdicción universal y complementariedad: su interconexión”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 862, junio de 2006.
- PÉREZ VIZÁN, ALMUDENA “Las víctimas ante la Corte Penal Internacional ¿El final del oxímoron víctimas-justicia internacional?” en *Revista de Derechos Humanos Defensor*, Número 07, julio de 2011.
- Trial International, *Evidentiary challenges in universal jurisdiction cases. Universal Jurisdiction Annual Review 2019*, marzo de 2019.
- VIVES CHILLIDA, JULIO, “La Evolución Jurídica Internacional de los Crímenes contra La Humanidad, Barcelona y Madrid”, 30 de abril de 2004. Disponible en internet: <https://www.ehu.es/es/web/cursosderechointernacional/vitoria/-/la-evolucion-juridica-internacional-de-los-crimenes-contra-la-humanidad>

Tema 7

Módulo 2

Resolución de conflictos y estrategias para la paz

Autora: Chloé Meulewaeter

Centro Delàs de Estudios por la Paz

Índice

Bloque I. Resolución de conflictos: el control de armas y el desarme	443
Introducción	443
Convenios, tratados y otras estrategias de control de armamento	443
Convención para la prohibición de las minas antipersonales	443
Convención para la prohibición de las municiones de racimo	444
Convención sobre armas biológicas.....	444
Convención sobre armas químicas	444
Tratados de no proliferación de armas nucleares.....	445
Tratados sobre pruebas nucleares.....	445
Zona libre de armas nucleares.....	446
Tratados de control de misiles.....	446
Arreglo de Wassenaar.....	447
Posición común europea sobre exportaciones de armas.....	447
Tratado sobre comercio de armas.....	448
Embargo de armas	449
Campañas internacionales por el desarme nuclear	449
Campaña Freeze	449
Campaña Internacional por la Abolición de las armas nucleares	449
Campaña por el desarme nuclear	451
Campaña por el desarme nuclear europeo	451

Bloque II: Estrategias para la paz	452
Introducción	452
Antimilitarismo	452
Noviolencia.....	452
Acción noviolenta	453
Desobediencia civil	454
Objeción de conciencia.....	454
Pacifismo	455
Movimiento pacifista	455
Derechos humanos a la paz.....	456
Seguridad humana	456
Bibliografía	458

Bloque I. Resolución de conflictos: el control de armas y el desarme

Introducción

El objetivo de este bloque es presentar medidas, tratados, convenios e instrumentos que favorecen el desarme y el control de armamento. El desarme se refiere a los procesos de reducción o eliminación de armamento, en sentido genérico, o sobre un tipo de armamento en concreto, y por parte de uno o varios actores, grupos o países (Simarro, 2015). En este sentido, uno de los objetivos de las Naciones Unidas es trabajar por un desarme multilateral y por la limitación de la carrera armamentística, para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial. Algunas iniciativas de desarme, apoyadas por las Naciones Unidas, y que tuvieron un gran alcance a escala global, incluyen el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) (que entró en vigor en 1970), la Convención sobre armas biológicas (en 1975), la Convención sobre armas químicas (en 1997) o la Convención para la prohibición de Minas antipersonal (en 1999). En cuanto a esfuerzos de desarme relacionados con zonas geográficas, son destacables las zonas libres de armas nucleares, así como la moratoria aprobada en 1998 por los Estados miembros de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental) a la importación, exportación y fabricación de armas ligeras, por el riesgo que éstas suponen para la estabilidad, la paz y la seguridad de sus pueblos. Otro tipo de desarme se da en contextos de postconflicto bélico, y hace referencia a aquellos procesos en los que los combatientes hacen entrega de sus armas y son acompañados para volver a la vida civil. Son los denominados procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Sin embargo, entre las críticas asociadas a los procesos de desarme se pueden destacar, primero, las faltas de mecanismos de control y de seguimiento, y el carácter voluntario de la firma

y ratificación de los tratados. Segundo, al centrarse en armas obsoletas, algunos procesos de desarme pueden acabar legitimando cierto tipo de armamento, disminuir el estigma asociado a algunas armas, o contribuir a la renovación posterior del armamento, fomentando de esa manera la industria militar (Simarro, 2015).

A continuación, vamos a detallar algunos convenios, tratados y otras iniciativas de desarme y control de armamento. El contenido desarrollado se basa principalmente en el Diccionario de la guerra, la paz y el desarme (Calvo Rufanges y Pozo Marin, 2015) como fuente de referencia.

Convenios, tratados y otras estrategias de control de armamento

Convención para la prohibición de las minas antipersonales

La Convención para la Prohibición de las Minas Antipersonal es un tratado internacional de desarme, jurídicamente vinculante, que prohíbe el empleo, adquisición, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y exige la destrucción de las minas (Ruiz Benedicto, 2015a; International Campaign to Ban Landmines, 2020). Entró en vigor en marzo de 1999, tras denuncias y protestas de la sociedad civil por los tremendos daños que causan. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal, junto con el CICR y otros movimientos civiles denunciaron que las minas no pueden distinguir entre combatientes y civiles, una exigencia básica del Derecho Internacional Humanitario. Además, continúan provocando daños, mutilaciones y muertes en la población civil una vez terminado el conflicto armado. Hasta la fecha (febrero de 2020), 164 Estados han ratificado el tratado. El Estado español

lo hizo en 1999. Pero a pesar de ser uno de los tratados más aceptados a nivel internacional, la mayoría de los Estados productores o que utilizan estas minas, entre ellos Estados Unidos, Israel, Rusia o China, siguen sin ratificar ni firmar el proceso.

En 1997 la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal y su coordinadora Jody Williams, recibieron en conjunto el Premio Nobel de la Paz por sus contribuciones para la prohibición y limpieza de las minas antipersona.

Convención para la prohibición de las municiones de racimo

La Convención sobre Municiones en Racimo es un tratado internacional jurídicamente vinculante que prohíbe todo tipo de uso, producción, almacenamiento y transferencia de las bombas de racimo, y exige, además, destruir y limpiar las reservas de estas municiones.

Como la Convención para la prohibición de minas antipersonas, la Convención para la prohibición de las municiones de racimo fue fruto de varios años de denuncia por parte de diferentes organizaciones humanitarias y no gubernamentales, sobre los daños que conlleva el uso de las bombas de racimo en la población civil. De hecho, se considera una continuación y ampliación del Convención para la prohibición de minas antipersonal. Entró en vigor en agosto de 2010, y hasta febrero de 2020, 108 Estados han ratificado la Convención, mientras 13 lo han firmado, pero aun no ratificado. España firmó el Tratado en 2008 y lo ratificó en 2009. Estados Unidos, Rusia y China, entre otros, no han firmado ni ratificado el Tratado.

La firma de este acuerdo es un acontecimiento histórico, ya que supone uno de los grandes pasos que ha dado la comunidad internacional en materia humanitaria y de desarme. Sin embargo, desde la sociedad civil se alerta sobre el hecho que el Tratado deja la puerta abierta a la fabricación, uso y venta de bombas de alta tecnología análogas a las de racimo

(Calvo Rufanges, 2015a). Bombas similares a las de racimo, pero de tecnología punta, que cumplirán ciertas características de peso y talla para que se puedan fabricar, usar y vender bajo otra denominación.

Convención sobre armas biológicas

La convención sobre el desarrollo, la producción y el almacenaje de armas biológicas y sobre su destrucción se abrió a firmas en 1972 y entró en vigor el 26 de marzo de 1975. El número de Estados parte en 2020 era de 183, y el número de Estados que la había ratificado era de 109 (UNODaA, 2020).

Esta convención supuso un gran avance hacia la eliminación total de las armas biológicas. Como el empleo de esas armas ya había sido proscrito en 1925, la Convención de 1972 prohibió el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición, la retención y la transferencia de esas armas, incluidos sus sistemas de lanzamiento, además de exigir su destrucción (De Fortuny, 2015a).

Convención sobre armas químicas

La convención sobre armas químicas es un tratado internacional por el que se prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de armas químicas, y se dispone además la destrucción de estas armas en un plazo de tiempo específico (De Fortuny, 2015b). En 2020, 193 Estados habían firmado y ratificado la Convención. Israel ha firmado la Convención, pero no la han ratificado. Egipto, Corea del Norte y Sudán del Sur no la han firmado (OPCW, 2020).

De acuerdo con De Fortuny (2015b), esta Convención fue el primer acuerdo multilateral de desarme con disposiciones para la eliminación de una categoría completa de armas

de destrucción masiva. Asimismo, la Convención permite la rigurosa verificación del cumplimiento por los Estados Partes.

Tratados de no proliferación de armas nucleares

Tratado de No Proliferación nuclear, TNP

El Tratado de no proliferación de armas nucleares es un tratado internacional basado en tres pilares: la no-proliferación de armas y tecnología nuclear, el desarme nuclear y el uso pacífico de la energía nuclear. El TNP entró en vigor en 1970, y en la actualidad cuenta con 191 Estados miembros, entre los cuales los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia). El resto de Estados en posesión de armas nucleares, India, Israel y Pakistán, no se han adherido al Tratado, mientras Corea del Norte se adhirió en 1968, pero se retiró en 2003. Es el acuerdo de desarme del que son parte más Estados (UNODA, 2020b).

De acuerdo con De Fortuny (2015c), la eficacia del TNP es discutible por varias razones:

- El objetivo de evitar la no proliferación nuclear no se ha logrado, pues el número de países nuclearmente armados se ha casi duplicado desde la apertura a la firma del Tratado en 1968.
- El objetivo de desarme tampoco se ha logrado, pues los cinco Estados poseedores de armas nucleares firmantes del TNP siguen modernizando y reemplazando su arsenal nuclear y le dedican un presupuesto creciente.
- Cabe destacar también que ciertos incumplimientos del Tratado no han generado ninguna sanción, como en el caso de la transferencia de tecnología y combustible nuclear a la India por parte de Estado Unidos.

Grupo de proveedores nucleares

El Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por su sigla en inglés) es un grupo de Estados que tiene como objetivo evitar la no proliferación de las armas nucleares a través de la implementación de dos conjuntos de directrices para las transferencias de materiales y tecnologías nucleares (De Fortuny, 2015d; NSC 2020).

Tratado de reducción de armas estratégicas New Start

El Tratado de reducción de armas estratégicas es un acuerdo de reducción y limitación de armas nucleares firmado entre Estado Unidos y Rusia en 2010. Es el tratado de reducción vigente entre los dos Estados con más armas nucleares. El Tratado, conocido como New Start, entró en vigor en 2010. Limita el número de cabezas nucleares estratégicas y el número total de vehículos desplegados de transporte de armas nucleares que cada Estado pueda tener, respectivamente 1 550 y 700 (de Fotuny, 2015e).

Tratados sobre pruebas nucleares

Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares

El Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares es un tratado que prohíbe las pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua. Sí autoriza las pruebas subterráneas. El Tratado entró en vigor en 1963, y en la actualidad 125 países son Estados parte del tratado (UNODA, 2020c). El objetivo del Tratado es evitar la diseminación de la radioactividad emitida en las pruebas nucleares atmosféricas. Pero hay que remarcar que este objetivo solo se ha conseguido de forma parcial, pues de acuerdo con algunos estudios, las pruebas subterráneas también pueden producir emisión de radiactividad a la atmósfera, con consecuencias negativas tanto para el medio ambiente como para la salud humana (Bohigas, 2015a), lo cual viola el mismo Tratado.

Tratado de prohibición total de pruebas nucleares

El Tratado de prohibición total de pruebas nucleares es un tratado que prohíbe a sus Estados miembros todas las pruebas con armas nucleares, o cualquier otra explosión nuclear, y a no participar en explosiones nucleares. Según Bohigas (2015b), un aspecto relevante del Tratado es la aplicación de mecanismos de verificación y un sistema de seguimiento internacional, que pueda detectar posibles explosiones. En la actualidad 184 Estados han firmado el tratado y 168 la han ratificado, pero aún no ha entrado en vigor, pues requiere de la ratificación de 44 Estados que figuran en el anexo 2 del Tratado para ello, y a fecha de hoy sólo lo han hecho 36 de ellos (CTBTO, 2020). Este requisito dificulta mucho la entrada en vigor del Tratado, pues varios países poseedores de armas nucleares son reticentes a ratificarlo (Bohigas, 2015b).

Zona libre de armas nucleares

Una zona libre de armas nucleares es una zona geográfica, reconocida por la Asamblea General de la ONU, en la que varios Estados declaran la ausencia total de armas nucleares y el establecimiento de un sistema de control y verificación para garantizar su cumplimiento.

Los Tratados de Zonas Libres de Armas Nucleares son:

- Tratado de Tlatelolco (1967). Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe.
- Tratado de Rarotonga (1985). Tratado sobre la zona desnuclearizada del Pacífico Sur.
- Tratado de Bangkok (1995). Tratado de la Zona Sudeste de Asia Libre de Armas Nucleares.

- Tratado de Pelindaba (1996). Tratado de la Zona Nuclear Libre de Armas Nucleares de África.
- Tratado de Semipalatinsk (2006). Tratado sobre una Zona Nuclear Libre de Armas Nucleares en Asia Central.
- Mongolia declaró su territorio libre de armas nucleares. Esta declaración ha sido reconocida internacionalmente mediante la aprobación de la resolución 55/33S de la Asamblea General de la ONU (12 enero 2001).

De acuerdo con Bohigas (2015c), estas zonas incluyen 116 países y cubren todo el hemisferio sur, pero solo una pequeña parte del hemisferio norte.

Tratados de control de misiles

Régimen de control de tecnología para misiles, MTCR

El Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM) es una agrupación informal de países que tiene por objetivo evitar la proliferación de misiles y de la tecnología asociada, controlando las exportaciones de bienes y tecnología susceptibles de contribuir a la fabricación de armas de destrucción masiva (MTCR, 2020). Fue creado en 1987 por el G-7, y actualmente acoge a 34 países. El sistema se basa en la adhesión a unas directrices comunes relativas a las políticas de exportación, que se aplican a una lista común de artículos de equipamiento y tecnología (De Fortuny, 2015f), pero el objetivo de evitar la proliferación de misiles no obliga a los Estados miembros a dejar de fabricarlos y perfeccionarlos.

Tratado antimisiles Balísticos, ABM

El Tratado ABM era un Tratado bilateral sobre limitación de sistemas contra misiles balísticos con carga nuclear, adoptado

en 1972 por los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el contexto de la Guerra Fría, el objetivo del Tratado ABM era asegurar la vulnerabilidad de las partes firmantes, ya que, según De Fortuny (2015g) la certeza de que ambos bloques podrían destruirse mutuamente mantuvo el frágil equilibrio pacífico entre las dos potencias. En 2002, Estados Unidos se retiró de forma unilateral del Tratado, lo cual supuso un reto grave a los acuerdos internacionales de control de armas y de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Arreglo de Wassenaar

El Arreglo de Wassenaar sobre control de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso es un régimen multilateral de control de exportación de armas. Surge con el objetivo de contribuir a la seguridad y estabilidad regional e internacional, mediante el intercambio de información de forma voluntaria sobre las transferencias de armas convencionales y de bienes y tecnologías de doble uso, respecto de dos listas comunes (Bohigas, 2015d; Wassenaar, 2020).

La primera lista, de armas militares, especifica las armas en diferentes categorías, que incluyen:

- Armas pequeñas y ligeras.
- Tanques y otros vehículos militares armados.
- Equipos de protección y de blindaje.
- Aeronaves y vehículos aéreos no tripulados y equipos relacionados.

La segunda lista, de materiales y tecnologías de doble uso, detalla nueve categorías y dos anexos:

- Categoría 1: Materiales especiales y equipos relacionados.
- Categoría 2: Procesamiento de materiales.

- Categoría 3: Electrónica.
- Categoría 4: Ordenadores.
- Categoría 5: Telecomunicaciones.
- Categoría 6: Sensores y láseres.
- Categoría 7: Navegación y aviónica.
- Categoría 8: Marina.
- Categoría 9: Aero espacio y propulsión.
- Lista sensible.
- Lista muy sensible.

El Acuerdo de Wassenaar está operativo desde 1996, y en la actualidad hay 42 Estados participantes, entre ellos una mayoría de países europeos. Está abierto a la firma de otros Estados.

Los miembros del Arreglo deben mantener un sistema riguroso de control de los materiales y productos incluidos en las listas de control, vía legislación nacional. Tienen que informar a los otros Estados miembros de las transferencias y denegaciones de exportaciones a países que no han firmado el Arreglo. Se comprometen también a intercambiar información sobre productos y tecnología sensible de doble uso

Posición común europea sobre exportaciones de armas

La posición común europea sobre exportaciones de armas consta de ocho criterios para determinar la conveniencia de autorizar las exportaciones de armamento, y doce disposiciones operativas para asistir a los Estados miembros en la implementación del Código y promover la cooperación entre ellos (Pozo, 2015a). Fue aprobada el 8 de diciembre de 2008.

Con carácter vinculante, la Posición Común obliga a los Estados miembros a asegurar la consistencia de sus legislaciones nacionales con el texto adoptado. Asimismo, no impide que

cada Estado miembro adopte una política interna más restrictiva en cuanto al control de sus exportaciones de armas.

Los ocho criterios del Código de Conducta son los siguientes (Posición Común, 2008):

- Criterio 1: Respeto de los compromisos y obligaciones internacionales de los Estados miembros, en particular las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la Unión Europea, los acuerdos de no proliferación y sobre otros temas, así como otras obligaciones internacionales.
- Criterio 2: Respeto de los derechos humanos en el país de destino final y respeto del Derecho internacional humanitario por parte de dicho país.
- Criterio 3: Situación interna del país de destino final, en relación con la existencia de tensiones o conflictos armados.
- Criterio 4: Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
- Criterio 5: Seguridad nacional de los Estados miembros y de los territorios cuyas relaciones exteriores son responsabilidad de un Estado miembro, así como de los países amigos y aliados.
- Criterio 6: Comportamiento del país comprador frente a la comunidad internacional, en especial por lo que se refiere a su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto del Derecho internacional.
- Criterio 7: Existencia del riesgo de que la tecnología o el equipo militar se desvíen dentro del país comprador o se reexporten en condiciones no deseadas.
- Criterio 8: Compatibilidad de las exportaciones de tecnología o equipos militares con la capacidad económica y técnica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas

de seguridad y defensa con el mínimo desvío de recursos humanos y económicos para armamentos.

Tratado sobre comercio de armas

El Tratado sobre comercio de armas es fruto de la Campaña Armas Bajo Control, una alianza de la sociedad civil que durante más de diez años ha trabajado por un acuerdo mundial legalmente vinculante que regulara las exportaciones de armas convencionales. Entró en vigor el 24 de diciembre de 2014.

El Tratado prevé que cada Estado firmante tendrá que establecer leyes para el control de exportaciones de armas y facilitará su lista de control al resto de los Estados miembros. Las armas que regula son armas convencionales ofensivas, e incluye las armas pequeñas y ligeras, principales responsables de víctimas mortales.

El Tratado prohíbe transferencia de armas en caso de:

- Una violación de un embargo decretado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Una violación de otros acuerdos internacionales (de los que forme parte).
- Tener conocimiento de que dicha transferencia pueda utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

En todo caso, antes de autorizar una exportación, el Estado tiene que evaluar la medida en la que pueda contribuir a la paz o menoscabarla; llevar a violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario o del derecho internacional; facilitar un acto constitutivo de delito por terrorismo

o de crimen organizado, o actos graves de violencia contra las mujeres (Font, 2015).

De acuerdo con Font (2015), una crítica importante al Tratado es que otorga cobertura legal a las llamadas exportaciones “con fines humanitarios”, ya que permite que el Estado evalúe si dicha exportación pueda contribuir a la paz. Otra crítica al Tratado es que no prevé un mecanismo sancionador para quien viole sus disposiciones.

Embargo de armas

Un embargo de armas o de material de doble uso consiste en la prohibición de exportar ese tipo de material a un determinado país (Melero, 2015). Los embargos de armas se pueden decidir de forma unilateral por los Estados, o se pueden acordar por cualquier organización internacional, como por ejemplo la Unión Europea o las Naciones Unidas. En este último caso, los embargos pueden tener carácter voluntario u obligatorio (los obligatorios deben ser cumplidos por los Estados miembros de Naciones Unidas). Al contrario de las sanciones económicas que se pueden aplicar a un Estado, los embargos de armas no perjudican el desarrollo económico y social del Estado afectado, ni afectan negativamente a las capas más desfavorecidas de su población, por lo que es una medida positiva de sanción en caso de conflicto.

Los embargos de armas se pueden acordar para:

- Proteger la seguridad global (por ejemplo, contra países que realicen pruebas nucleares o apoyen a organizaciones terroristas).
- Poner fin a actos de violencia o contribuir a la restauración de gobiernos democráticamente elegidos en un país.
- Llevar a cabo el cese de hostilidades en un conflicto o implementar de forma efectiva los acuerdos de paz.

Ejemplos de embargo

El primer embargo de armas acordado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se aprobó en 1964 contra el gobierno de Sudáfrica, como castigo por sus políticas de apartheid (Riu, 2015). Según datos del SIPRI, en 2019 las Naciones Unidas mantuvieron el embargo de armas a la República Centro Africana, a Sudán del Sur y la República Democrática del Congo. Ese mismo año, la Unión Europea mantuvo el embargo de armas para Belarús, Zimbabue, Myanmar y Rusia (SIPRI, 2020).

Campañas internacionales por el desarme nuclear

Campaña Freeze

La campaña Freeze es una campaña de desarme nuclear que se inició en Estados Unidos en 1980 por Randall Forsberg, y cuya propuesta se centró en una “congelación” bilateral de la carrera armamentística por parte de ambos bloques. De acuerdo con Camps-Febrer (2015), el mensaje de la campaña, *Freeze* (“congelación”) llegó rápidamente a la opinión pública norteamericana y movilizó a numerosos activistas (ver imagen 1). La presión del movimiento fue un elemento histórico fundamental que llevó a varios Tratados de desarme nuclear.

Campaña Internacional por la Abolición de las armas nucleares

La Campaña Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN, por sus siglas en inglés) es una coalición civil global que agrupa numerosas organizaciones humanitarias, de derechos humanos, medioambientales y pacifistas en 103 países. El objetivo de la campaña, al igual que las campañas de prohibición



Imagen 1. Campaña Freeze. Fuente: Lee Frey/Authenticated News/Getty Images.

de minas antipersonas y de las bombas de racimo, es la ratificación de un tratado multilateral que prohíba la fabricación, comercialización y uso de armas nucleares (Ruiz Benedicto, 2015b).

La campaña empezó en Australia y se formalizó en 2007 en Austria con la Internacional de Físicos para la Prevención de una Guerra Nuclear (International Physicians for the

Prevention of Nuclear War, IPPNW). En 2017 la campaña ICAN fue galardonada con el premio Nobel de la Paz “por su trabajo para llamar la atención sobre las catastróficas consecuencias humanitarias del uso de armas nucleares y por sus esfuerzos pioneros para lograr un tratado de prohibición de esas armas” (ICAN, 2020).

Campana por el desarme nuclear

La Campaña por el Desarme Nuclear (CND) es un movimiento histórico que fue fundado en 1957 en el Reino Unido con el objetivo del desarme unilateral por parte de Inglaterra, y desde entonces ha seguido haciendo campaña, a nivel nacional e internacional, contra las armas nucleares (CND, 2020). De acuerdo con Ruiz Benedicto (2015c), la CND realiza efectivas acciones de presión política a través de sindicatos que tienen derechos de representación en el consejo de gobierno. Asimismo, el peso de la CND en el parlamento británico, especialmente en el partido laborista, es muy importante, tal y como se pudo ver en 2007 en la votación por la renovación del misil nuclear “Trident”, que fue aprobada solo por los conservadores. El logo de la CND es conocido ampliamente como el “símbolo de la paz” (ver imagen 2).

Imagen 3. Logo de la Campaña por el desarme nuclear europeo.
Fuente: Fundación Bertrand Russell, 2020.



Imagen 2. Logo de la CND. Fuente: CND, 2020.

Campana por el desarme nuclear europeo

La Campaña por el Desarme Nuclear Europeo (END por sus siglas en inglés) fue el movimiento pacifista europeo más importante que promovía el fin de las armas y de la energía nuclear. Nació en 1980 como fruto del movimiento antinuclear y de movimientos pacifistas. En su declaración de principios proclama: “Estamos entrando en la década más peligrosa de la historia humana. Una tercera guerra mundial no es sólo posible, sino cada vez más probable” (Fundación Bertrand Russell, 2020). De acuerdo con Ruiz Benedicto (2015d), el documento tendría gran relevancia, primero, por rechazar la Guerra Fría y, segundo, porque abogaba por el fin de la Europa de bloques. La campaña adquirió gran importancia por su papel en el desarrollo de campañas, y por conectar con grupos de paz en Europa del este, afines a las políticas de desarme. En la imagen 3 podemos ver el logo de la campaña.

Bloque II: Estrategias para la paz

Introducción

En este bloque, se presentan términos asociados a la cultura de paz y al activismo pacifista como estrategias de construcción de paz. Como en el bloque anterior, la fuente principal de referencia es el Diccionario de la guerra, la paz y el desarme (Calvo Rufanges y Pozo Marin, 2015), realizado por varias colaboradoras del Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

Antimilitarismo

El antimilitarismo es una ideología que rechaza cualquier concepción militarizada de la sociedad, desde los ejércitos hasta los valores preponderantes en la doctrina militar, como la obediencia, la disciplina, la jerarquía y la aceptación de la violencia como medio de resolución de los conflictos (Calvo Rufanges, 2015b). De acuerdo con Calvo Rufanges (2015b), como antagonista al militarismo, los valores promovidos por el antimilitarismo son la horizontalidad frente a las relaciones jerárquicas características de las estructuras militares; la igualdad entre hombres y mujeres frente al sexismo; la tolerancia y respeto por el diferente frente al racismo y xenofobia; y el internacionalismo o ciudadanía del mundo frente al patriotismo.

El movimiento antimilitarista se conoce principalmente por su trabajo por la objeción de conciencia y la insumisión al servicio militar. Por ejemplo, en España, llevó a cabo una campaña de insumisión que terminó con el servicio militar obligatorio en 2002. El principal exponente del antimilitarismo es la red Internacional de Resistentes a la Guerra, que agrupa más de 90 organizaciones, y proclama “la guerra es un crimen contra la humanidad. Por

ello me comprometo a no apoyar ningún tipo de guerra y a luchar por la eliminación de todas sus causas” (WRI, 2020).

Desde el antimilitarismo, se trabaja para reducir y/o eliminar todos los aspectos de la militarización de una sociedad, esto es, se trabaja por la desmilitarización, con el objetivo de convertir los estamentos e instituciones militares existentes en la sociedad (Calvo Rufanges, 2015c). Para ello, la desmilitarización requiere de un proceso de conversión de:

- los cuerpos militares en cuerpos de protección civil;
- la I+D militar en I+D civil;
- las industrias militares en industrias civiles;
- el control, reducción e incluso prohibición de la venta de armamento.

La desmilitarización propone la alternativa de la seguridad humana a los ejércitos y a la vía militar como único modo de afrontar la seguridad o la defensa de un país. Esta implica intervenir en situaciones de necesidad de seguridad y protección, a través de intervenciones humanitarias que generen espacios de seguridad en relación con la salud, la seguridad alimentaria, el acceso al trabajo, el respeto de los derechos humanos, la conservación del medio natural, el derecho a la educación y a la participación política (Calvo Rufanges, 2015c).

Noviolencia

El concepto de noviolencia surge de Mohandas Gandhi como un nuevo paradigma para la transformación social de la humanidad. Gandhi decía: “el fin está en los medios como el árbol está en la semilla”, lo cual significa que la noviolencia es un

medio y un fin al mismo tiempo, es un método y un proyecto social emancipador.

De acuerdo con Ortega (2015b), se puede sintetizar la idea de la no violencia de Gandhi en unas breves ideas:

- la sociedad no violenta se construye de abajo hacia arriba, democráticamente, buscando el consenso y convenciendo a las personas para transitar por el camino de la verdad;
- la búsqueda de la verdad se encuentra a través de la reflexión con uno mismo y apelando a la conciencia y preparando el cuerpo y la mente para la lucha por la transformación;
- para combatir la injusticia y prevenirla hay que conocer y escoger las formas de acción no violentas, para desactivar al rival con el apoyo de la mayoría de la ciudadanía y hacerle justicia;
- se ha de trabajar para eliminar las desigualdades de género, de clases sociales, así como culturales.

La idea de la no violencia de Gandhi ha tenido una gran trascendencia. Varios movimientos sociales, organizaciones y trabajos surgieron como trascendencia a la idea de no violencia de Gandhi. Por ejemplo, el holandés Bart de Ligt fundó la War Resisters' International en 1921, que nace con a intención de promover acciones no violentas contra la guerra. El italiano Lanza del Vasto, discípulo de Gandhi, fundó comunidades pacifistas y no violentas inspiradas los áshram de la India. En Estados Unidos, Martin Luther King Jr. fue el líder del movimiento por los derechos civiles de la comunidad negra; y Gene Sharp, fue uno de los más importantes teóricos de la no violencia como metodología para transformar conflictos.

Acción no violenta

Las acciones no violentas son métodos para combatir pacíficamente las injusticias. El sociólogo estadounidense Gene Sharp detalló y clasificó muchas de ellas en un libro de referencia

(1973) para aquellos que buscan cambiar el mundo por medios pacíficos. Se dividen en tres categorías:

- Primera categoría: Métodos de protesta y persuasión. Son acciones simbólicas, tal y como manifestaciones, charlas, marchas, distribución de panfletos, entre muchos otros, que hacen visible una injusticia y cambian la situación a través de la presión popular.
- Segunda categoría: Métodos de no cooperación. Son acciones de omisión en las que una persona o grupo retira de forma deliberada y consciente su apoyo a ciertas estructuras o prácticas. La no cooperación consiste en evidenciar una injusticia y denunciarla, y en presionar a quien puede cambiar la situación. Se dividen en tres vertientes:
 - Métodos de no cooperación social.
 - Métodos de no cooperación económica.
 - Métodos de no cooperación política.
- Tercera categoría: Métodos de intervención o acción directa. En este caso se busca cambiar una situación injusta directamente a través de la intervención. Por ejemplo: el Movimiento de Objeción de Conciencia en España denuncia la militarización de la sociedad y llama a la insumisión y a la desertión. Acciones de Greenpeace denuncian los abusos contra el ambiente y advierten sobre sus consecuencias. Otras acciones pueden ser ocupaciones, huelgas de hambre, obstrucción no violenta, invasión no violenta y gobierno paralelo.

De acuerdo con Pozo Marin (2015b), los mecanismos de cambio, pueden realizarse de al menos cuatro maneras:

- La conversión. El oponente cambia su percepción, convencido de la situación injusta anterior.
- La acomodación. El oponente no cambia de opinión, pero acepta las reivindicaciones de los no violentos. Sería

el mecanismo de cambio más común en la historia de los éxitos de la no violencia.

- La coerción no violenta. El oponente no cambia su punto de vista, pero está forzado a aceptar las reivindicaciones de los no violentos.
- La desintegración. El oponente deja de existir como entidad política.

Desobediencia civil

En el relato más ampliamente aceptado de la desobediencia civil, defendido por Rawls (1971), la desobediencia civil es un acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido con el fin de provocar un cambio en las leyes o las políticas gubernamentales. Por este motivo, las personas que participan en la desobediencia civil están dispuestas a aceptar las consecuencias jurídicas de sus actos, ya que esto demuestra su fidelidad al Estado de derecho. La desobediencia civil, dado su lugar en el límite de la fidelidad a la ley, se dice que se sitúa entre la protesta legal, por un lado, y el rechazo consiente, la acción revolucionaria, la protesta militante y la resistencia forzada organizada, por otro lado. Así, en la mayoría de los Estados democráticos la desobediencia civil está recogida en el ordenamiento jurídico (Ortega, 2015a).

Algunos ejemplos conocidos de desobediencia civil:

- en 1955 en Estados Unidos, Rosa Parks se negó a ceder su asiento en el autobús a un blanco, contraviniendo las leyes segregacionistas. Su acto de desobediencia civil dio pie a un gran movimiento por los derechos civiles de la comunidad negra en Estados Unidos.
- En 1930, en la India, Gandhi condujo la marcha de la sal para ejercer el derecho natural de los hindúes a producir sal

(entonces monopolio del gobierno británico). Este acto de desobediencia civil fue uno de los grandes acontecimientos que condujo a la independencia de la India del Imperio británico.

- La objeción fiscal a los gastos militares es un acto de desobediencia civil que consiste en la negación a pagar al Estado una parte del impuesto sobre la renta que se calcula en función del gasto militar del año en cuestión. La cuantía desviada se ingresa en un proyecto social y por tanto no supone reducir el total del pago de los impuestos (Moya, 2015).

Objeción de conciencia

La objeción de conciencia se refiere a la negativa a acatar órdenes o leyes cuando contradicen los propios principios morales. De acuerdo con Gordillo (2015a), se encuentran los primeros usos de esta expresión remontan a siglos atrás. Por ejemplo, una ley de 1757 de la colonia británica de Pensilvania se refiere a las personas que se negaban a servir en los ejércitos por razones religiosas como objetores de conciencia. Como objetores se designaron Gandhi y sus seguidores que violaban las leyes de registro en África del Sur. A partir del siglo XX se aprobaron leyes en países anglosajones y del norte de Europa, de tradición protestante, que reconocían la objeción de conciencia al servicio militar como un derecho subjetivo al que puede acogerse toda persona que cumpla una serie de requisitos legales. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo una segunda oleada de reconocimiento legal del derecho a la objeción de conciencia.

Asimismo, se plantearon nuevos casos de objeción de conciencia que no se limitaban ya a la negativa a servir en los ejércitos. Por ejemplo, la objeción fiscal a los gastos militares, la objeción a determinadas prestaciones sanitarias (interrupción del embarazo, eutanasia, vacunación...), la objeción al juramento a la bandera, o a no colaborar en investigaciones científicas con fines militares, entre otros (Gordillo, 2015a).

Objeción fiscal a los gastos militares

La objeción fiscal a los gastos militares es un acto de desobediencia civil que consiste en la negación a pagar al Estado una parte del impuesto sobre la renta que se calcula en función del gasto militar del año en cuestión. La cuantía desviada se ingresa en un proyecto social y y por tanto no supone reducir el total del pago de los impuestos (Moya, 2015). El inicio de la objeción fiscal al gasto militar se puede situar en los años 80, cuando algunos movimientos sociales antimilitaristas europeos crearon las primeras campañas de objeción como una herramienta contra el incremento de los gastos militares mundiales y la carrera armamentística característica de la Guerra Fría.

En diciembre de 1993, en base al borrador presentado por la V Conferencia Internacional de Campañas de Objeción Fiscal e Impuestos por la Paz, se aprobó una resolución en la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo que proclama: “El derecho fundamental de la objeción de conciencia también se refiere a la contribución en los impuestos, y por tanto, se hace un llamamiento a los Estados miembros a preparar una respuesta a las objeciones de conciencia de personas que están obligadas al sostenimiento del sistema militar mediante los presupuestos nacionales” (Moya, 2015).

Pacifismo

De acuerdo con Gordillo (2015b), el pacifismo se refiere a “toda corriente de pensamiento y acción que aspira a hacer posible las condiciones para que la ausencia de guerra sea un estadio permanente de las relaciones humanas, tanto entre los Estados, naciones y pueblos como entre las personas”. Así, el pacifismo pretende convertir en saber técnico lo que los seres humanos han estado practicando desde miles de años: la transformación, o resolución, pacífica de los conflictos. Efectivamente, en la

historia de la humanidad los periodos sin guerra (esto es, de paz negativa), han sido mucho más largos y habituales que los periodos de guerra (Gordillo, 2015b).

La génesis del pacifismo se puede encontrar en la filosofía china con Confucio y Lao-Tsé, en el hinduismo con el concepto de ahimsa (noviolencia), y en el judeocristianismo con la referencia al sermón de la montaña, en el que se apoyaron los cristianos para negarse a tomar armas. El pacifismo moderno se conoce principalmente por las figuras de Mohandas Gandhi, Martin Luther King Jr. y Nelson Mandela, entre muchos otros. El pacifismo fue creciendo también a raíz de la carrera armamentística de la Guerra Fría y de la amenaza nuclear, y con acontecimientos trágicos como consecuencia de la guerra, como los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, que inspiraron el Manifiesto Russell-Einstein en el que numerosos científicos y premios Nobel de la Paz alertan sobre el peligro de las armas nucleares y la necesidad de evitar la guerra para el futuro de la humanidad (Russell y Einstein, 1955). La exigencia de acabar con las guerras también aparece en el famoso preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que proclama: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestras vidas ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles” (Naciones Unidas, 2020b).

Movimiento pacifista

El origen del movimiento pacifista se puede situar en la génesis de los movimientos sociales, que han estado orientados a conseguir un mundo más pacífico, justo y solidario (Calvo Rufanges, 2015d). Tuvo sus primeras expresiones como movimiento social en el pacifismo proletario. Sin embargo, este aceptaba la lucha armada popular a pesar de rechazar los ejércitos formales. Tras el pacifismo obrero se desarrolló un movimiento feminista

pacifista plasmado en entidades como WILPF, o Mujeres de Negro y el denominado pacifismo de entreguerras, entre los que destacan el International Peace Bureau o War Resisters' International. En los años 60 se produjeron grandes movimientos sociales plasmados en los movimientos de liberación colonial en la India y de defensa de los derechos civiles y políticos en Estados Unidos, con el protagonismo de Mohandas Gandhi y de Martin Luther King Jr. respectivamente. Su aportación al movimiento pacifista fue la promoción de la no violencia como medio para conseguir cambios sistémicos. La Guerra Fría y la Guerra de Vietnam desencadenaron grandes campañas por el desarme nuclear, en particular la CND y END, y las movilizaciones antibélicas contra la guerra de Vietnam. Estos movimientos incluyeron críticas a los ejércitos y a la militarización, a la vez que hicieron suyos los métodos de acción no violenta. A continuación, el movimiento pacifista incluyó vertientes ecopacifistas, humanitarias y de derechos humanos, fruto del impulso de las ONG y la cooperación al desarrollo.

Siguiendo a Calvo Rufanges (2015d), en la actualidad, el movimiento pacifista centra sus esfuerzos en las campañas por el desarme y contra comercio de armas, como, por ejemplo, la eliminación de las minas antipersonal y las bombas de racimo, la prohibición de las armas nucleares, y la respuesta a la aparición de nuevas armas como los drones y los robots militares. También en el ámbito del desarme, se llevan a cabo diversas campañas de denuncia de financiación del ciclo económico militar. Por un lado, se trabaja por la reducción de los gastos militares, tanto desde una vertiente de denuncia como desde la estrategia de la objeción fiscal al gasto militar. Por otro lado, se encuentran las campañas dirigidas a denunciar préstamos de las instituciones que financian a la industria armamentística, conocida como banca armada. El movimiento pacifista realiza también numerosas campañas, actividades y protestas enfocadas a la promoción de la cultura de paz y a la educación para la paz. Para más información sobre

prácticas de movimientos sociales actuales en el mundo, se puede consultar la página web de la fundación Betiko (Betiko, 2020).

Derechos humanos a la paz

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 10 de diciembre de 1948, establece los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. El preámbulo de la Declaración empieza considerando “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Naciones Unidas, 2020a). Desde entonces, el concepto de paz ha ido experimentando evoluciones conceptuales, desde la paz negativa, entendida como la ausencia de conflictos armados, hasta la paz positiva, que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas, a la construcción de la cultura de paz, aquella cultura que legitima la transformación pacífica de los conflictos por medios pacíficos (Galtung, 1990). El derecho humano a la paz se considera un derecho de tercera generación, o derechos de la solidaridad. Se trata de derechos colectivos surgidos en la década de los 60 que contemplan cuestiones de carácter supranacional (Alemany, 2015). Sin embargo, el derecho a la paz se recoge, por lo general, en resoluciones de carácter declarativo, sin poder jurídico. Esto implica que no tiene protección jurídica, responsabilidad, o mecanismos para garantizarlo, que sí tendría si fuera recogido en un tratado internacional.

Seguridad humana

La seguridad humana es un concepto que surge en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que sitúa al ser humano en el centro de las cuestiones de

seguridad. Este enfoque va más allá de la seguridad como se entiende habitualmente, esto es, la seguridad militar, más bien dirigida a preservar la integridad territorial del Estado y sus estructuras de poder.

La seguridad humana ensancha el espectro del concepto de seguridad, al cambiar de la escala estatal a la escala del individuo, y al ampliar las amenazas o riesgos que le afectan. Es decir, la seguridad humana incluye las cuestiones económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, comunitarias y políticas (Orta, 2015). Asimismo, la seguridad humana está muy ligada al desarrollo humano, que sitúa a las personas en el centro del desarrollo (en contraposición al PIB). Fue precisamente en el

informe del año 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que apareció por primera vez el concepto (PNUD, 1994).

De acuerdo con Orta (2015), cabe destacar que no hay un consenso claro sobre el significado preciso de la seguridad humana. Algunos, por ejemplo, el gobierno canadiense, consideran que las amenazas a la seguridad humana se limitan a la violencia física y otros amplían el concepto a otros fenómenos como la inseguridad económica o medioambiental, por ejemplo, el PNUD y el gobierno japonés, entre otros. Estas diferencias tienen consecuencias en la agenda de estos actores y en las acciones que llevan a cabo para garantizar la seguridad humana.

Bibliografía

- Alemaný, M. (2015). *Derechos humanos a la paz*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Betiko (2020). Documentación. Disponible en <http://fundacionbetiko.org/#documentacion>, fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- Bohigas, X. (2015a). *Tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015b). *Tratado de prohibición total de pruebas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015c). *Zona libre de armas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Bohigas, X. (2015d). El Acuerdo de Wassenaar. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (2015). *Diccionario de la guerra, la paz y el desarme*. Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015a). *Convención para la prohibición de las municiones de racimo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015b). *Antimilitarismo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015c). *Desmilitarización*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Calvo Rufanges, J. (2015d). *Movimiento pacifista*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Camps-Febrer, B. (2015). *Campaña Freeze*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- CICR (2020). Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. Disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1972-bacteriological-weapons-convention-5tdm6y.htm> Fecha de consulta: 5 de marzo de 2020.

- Cluster Munition Coalition (2020). The treaty. Disponible en <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty.aspx> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- CND (2020). Who we are. Disponible en <https://cnduk.org/who/> Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- CTBTO (2020). Disponible en <https://www.ctbto.org> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- De Fortuny, T. (2015a). *Convención sobre armas biológicas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015b). *Convención sobre armas químicas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015c). *Tratado de no proliferación de armas nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015d). *Grupo de proveedores nucleares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015e). *Tratado de reducción de armas estratégicas New Start*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015f). *Tratados de control de misiles*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- De Fortuny, T. (2015g). *Tratado antimisiles balísticos, ABM*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Font, T. (2015). *Tratado sobre comercio de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Fundación Bertrand Russell (2020). European Nuclear Disarmament. Disponible en <http://www.russfound.org/END/EuropeanNuclearDisarmament.html> Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.
- Gordillo, J. L. (2015a). *Objeción de conciencia*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Gordillo, J. L. (2015b). *Pacifismo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- ICAN (2020). Nobel prize. Disponible en https://www.icanw.org/nobel_prize Fecha de consulta 26 de febrero de 2020.

- International Campaign to Ban Landmines (2020). Treaty in details. Disponible en <http://www.icbl.org/en-gb/the-treaty/treaty-in-detail/treaty-text.aspx> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- Manifiesto Russell-Einstein (1955). Disponible en <http://www.filosofia.org/cod/c1955rus.htm> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- Melero, E. (2015). *Embargo de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Moya, X. (2015). *Objeción fiscal a los gastos militares*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- MTCR (2020). FAQ. Disponible en <https://mtcr.info/?lang=fr> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- Naciones Unidas (2020a). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> Fecha de consulta 6 de marzo de 2020.
- Naciones Unidas (2020b). Preámbulo. Disponible en <https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- NSC (2020). Directrices. Disponible en <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/directrices> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- OPCW (2020). Evolution of the status of participation in the Convention. Disponible en <https://www.opcw.org/evolution-status-participation-convention> Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- Orta, A. (2015). *Seguridad humana*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ortega, P. (2015a). *Desobediencia civil*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ortega, P. (2015b). *Noviolencia*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano, México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf Fecha de consulta 5 de marzo de 2020.
- Posición Común (2008). POSICIÓN COMÚN 2008/944/PESC DEL CONSEJO de 8 de diciembre de 2014.
- Pozo, A. (2015a). *Posición común europea sobre exportaciones de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Pozo Marín, A. (2015b). *Acción no violenta*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Riu, A. (2015). *Ejemplos de embargo de armas*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015a). *Convención para la prohibición de minas antipersonales*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015b). *Campaña Internacional por la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN)*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015c). *Campaña por el desarme nuclear (CND)*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Ruiz Benedicto, A. (2015d). *Campaña por el Desarme Nuclear Europeo*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- Sharp, G.(1973). *Politics of Nonviolent Action: Part One: Power and Struggle*. Extending Horizons Books.
- Simarro, C. (2015). *Desarme*. En: “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme”. Calvo Rufanges, J. y Pozo Marín, A. (coords.). Icaria, Barcelona.
- SIPRI (2020). Arms embargoes. Disponible en <https://www.sipri.org/databases/embargoes> Fecha de consulta 18 de febrero de 2020.
- UNODA (2020a). Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc> Fecha de consulta 5 de mayo de 2020.
- UNODA (2020b). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Disponible en <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt> Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- UNODA (2020c). Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water. Disponible en http://disarmament.un.org/treaties/t/test_ban Fecha de consulta 21 de febrero de 2020.
- War Resisters’ Internationl (2020). About War Resisters’. Disponible en https://wri-irg.org/en/network/about_wri Fecha de consulta 25 de febrero de 2020.
- Wassenaar (2020). Qué es el AW. Disponible en <https://www.wassenaar.org/es/> Fecha de consulta: 18 de febrero de 2020.

Módulo 3

Nuevas perspectivas de la cooperación
internacional para el desarrollo



Tema 1

Módulo 3

Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo

Coordinación material docente: Libia Arenal Lora

Autor: Alfredo Langa Herreno

Universidad de Alice Solomon, Berlín

Índice

1. Evolución de la cooperación internacional al desarrollo	469
2. El concepto de cooperación internacional al desarrollo	470
3. Definición y características de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y el debate sobre su eficacia	472
4. Clasificación de AOD y países donantes y receptores.....	475
5. Tipología e instrumentos de la cooperación internacional.....	481
6. Acciones de desarrollo y la acción humanitaria	483
7. Acción humanitaria y cooperación al desarrollo: la vinculación entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo	485
8. Bibliografía.....	488

1. Evolución de la cooperación internacional al desarrollo

La cooperación internacional al desarrollo, tal y como la conocemos hoy, nació tras el fin de la II Guerra Mundial marcada por la existencia de un mundo bipolar y como una parte esencial de las relaciones internacionales. Por ello, es importante hablar del nacimiento del sistema de cooperación al desarrollo por cuanto a que constituye un ámbito específico de las relaciones internacionales y, concretamente, de la economía política internacional. Además, la cooperación al desarrollo es un instrumento de los Estados donantes (aquellos estados que destinan fondos para la cooperación al desarrollo) y de las organizaciones internacionales, considerando como actores del sistema a los países e instituciones públicas y privadas del Sur, así como a otras entidades sub-estatales del Norte.

Para referirnos a la evolución de la cooperación internacional, la mayor parte de los autores actuales identifican cinco grandes periodos, que comienzan en los años cincuenta y finalizan en la actualidad.

La primera etapa de la cooperación comienza en los años cincuenta y se extiende hasta los años sesenta del siglo XX. Está marcada por la Guerra Fría, el crecimiento económico mundial tras la II Guerra Mundial y el proceso de descolonización, que conllevó la aparición de nuevos Estados, sobre todo en África. Desde el punto de vista teórico, en esta época se formulan las teorías económicas desarrollistas y las teorías de base marxista de la dependencia. Podemos denominar a esta etapa, la etapa del crecimiento económico como paradigma dominante.

En esta etapa se crean las principales instituciones financieras y de cooperación internacional, que serán influidas por los factores económicos y políticos enumerados. Los principales instrumentos de cooperación empleados fueron los proyectos

centrados en aspectos tecnológicos, así como la construcción de infraestructuras. Estas instituciones de carácter multilateral (integradas por varios países) que ejecutan cooperación al desarrollo, bien con fondos propios o entregados por los países miembros para programas concretos se diferencian entre las financieras y las no financieras. Las principales instituciones multilaterales financieras son: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los Bancos Regionales de Desarrollo. Respecto a las instituciones multilaterales no financieras, las principales son las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, entre otros.

La segunda etapa abarca los años setenta y está determinada por la recesión económica mundial derivada de las dos crisis del petróleo que pondrán de manifiesto la estancación (aumento del desempleo y la inflación). La perspectiva de cooperación cambia y se introduce un giro en la agenda de desarrollo tras el fracaso del enfoque anterior. En el debate de las ideas, el enfoque predominante es el de las necesidades básicas. Además, en el contexto internacional, se lanza en el seno de las Naciones Unidas la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, que reclama unas reglas distintas para el comercio internacional. No obstante, los efectos de las dos crisis económicas perturbaron enormemente a los países del Norte y del Sur, preparando el escenario de la década siguiente, caracterizado por la crisis de la deuda externa.

En los años ochenta, que constituye la tercera etapa, la crisis de la deuda externa y la adopción de los planes de ajuste estructural como única receta económica para hacerla frente, caracteriza dicho periodo. En lo que respecta a la cooperación al desarrollo se constata que ésta no ha funcionado y se la denominará la década perdida. Además, en esta etapa se pone de manifiesto la preocupación por los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural, que se profundizarán en los noventa. En el debate teórico, el campo del desarrollo se abrirá a otras disciplinas como la sociología y la antropología y no quedará circunscrito sólo al campo de lo económico.

En la cuarta etapa, los años noventa y principios del 2000, se centra el debate en el desarrollo y la cooperación provocada por el fin de la Guerra Fría y la influencia del proceso de globalización. También en los años noventa se asiste a la conformación de un nuevo paradigma en las teorías del desarrollo, el denominado desarrollo humano, que se irá difundiendo a través de los distintos Informes del PNUD y con la celebración de distintas conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas. Igualmente, se va abriendo camino en la agenda del desarrollo la preocupación por la participación de las personas afectadas por la pobreza y los últimos años de la década de los noventa y los primeros del siglo XXI se caracterizan por la consecución de un trascendental consenso mundial sobre la importancia de la lucha contra la pobreza. Dicho consenso está contenido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) definidos en el año 2000 y que se introdujeron en gran parte de las políticas de los organismos bilaterales y multilaterales.

La quinta etapa que abarca los tres últimos lustros y solapa su comienzo con la etapa anterior, se caracteriza por la vinculación entre seguridad y migraciones con la cooperación al desarrollo, así como por el intento de reforma de la gestión del sistema de cooperación de cara a mejorar su eficacia. Producto

de ello son la Declaración de París de 2005 y su posterior Plan de Acción de Accra de 2008, así como las cumbres sobre financiación de la ayuda de Qatar, Monterrey y Etiopía. Además, en los últimos años se actualizan y modifican los ODM con la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

2. El concepto de cooperación internacional al desarrollo

La cooperación internacional forma parte esencial de las relaciones internacionales y muestra de ello es que el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas incluye como uno de sus propósitos: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Tras haber visto de manera breve las fases por las que ha pasado el mundo de la cooperación y el desarrollo, una definición clásica de cooperación al desarrollo es la que nos proporcionan Gómez Galán y Sanahuja: “Conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso de los países del Sur para que sea más equilibrado en relación con el Norte, además de sostenible”.

Desde la Coordinadora Española de ONG de Desarrollo (CONGDE), la cooperación internacional para el desarrollo es el conjunto de acciones que se desarrollan entre países con niveles de renta distintos, con el fin de promover el progreso económico y social de los países del Sur. Se trata de un proceso

en el que participan actores públicos y privados, para lo cual emplean los más diversos instrumentos.

Igualmente, el artículo 1 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, define cooperación como: “El conjunto de recursos y capacidades que se ponen a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones.”

La cooperación internacional implica una lógica de trabajo conjunto y colaboración a nivel internacional distinta de la lógica de la confrontación, como se ve en la siguiente figura.

Figura 1.

Antecedentes conceptuales de la cooperación al desarrollo

Lógica de la Confrontación	Lógica de la Cooperación
Antecedentes <i>Hobbes, Hegel, C. Schmitt, etc</i>	Antecedentes <i>Spinoza, Kant, Rousseau</i>
Percepción hostil del otro	Percepción no hostil del otro
Incompatibilidad de aspiraciones e intereses	Compatibilidad de aspiraciones e intereses

Fuente. Gómez Galán y Cámara (2008:20)

Gómez Galán y Cámara muestran en el siguiente esquema que la lógica de la confrontación y la lógica de la cooperación conllevan objetivos diferentes y estrategias diferentes, por cuanto a que la primera “teme” y se defiende del otro y, la segunda, trata del colaborar con el otro. Este “otro” en el contexto internacional podría ser otro Estado u otra sociedad con diferencias socioeconómicas, culturales, religiosas, etc.

Figura 2.

Enfoques contrapuestos en las relaciones sociales: ejemplos recientes



Fuente. Gómez Galán y Cámara (2008:21)

De esta manera, las lógicas de la cooperación implican trabajo conjunto, pero habría que matizar que la cooperación y la ayuda no siempre son sinónimos, ya que cooperar se definiría como obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. La ayuda no tiene necesariamente que implicar la bidireccionalidad, tal y como se muestra a continuación:

Figura 3.

Antecedentes conceptuales de la cooperación al desarrollo

	AYUDA	COOPERACIÓN
Motivación	Caridad. Sin alterar el <i>statu quo</i>	Justicia, deuda contraída. Resolución a problemas comunes
Concepto	Donación	Fondo de cohesión
Relación personal	Vertical y unidireccional Dominación	Horizontal y bidireccional Asociación

Fuente. Elaboración propia.

Por tanto, la cooperación internacional sería el conjunto de actuaciones realizadas entre dos o más países para lograr metas comunes. Dicha meta sería el desarrollo, que depende del concepto del mismo que se asuma o que sea el predominante en momento de la cooperación. De esta manera, ¿el desarrollo implica crecimiento económico? ¿cambio social? ¿bienestar? ¿desarrollo humano y sostenible? El concepto de desarrollo que predomine en las organizaciones e instituciones de cooperación será el que marque el tipo de cooperación y los objetivos finales de la misma.

No obstante, y en términos generales, la cooperación para el desarrollo debería abarcar el conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur para alcanzar metas comunes. Y éstas deben estar basadas en los siguientes criterios:

- Equidad.
- Solidaridad internacional.
- Interés mutuo.
- Corresponsabilidad.
- Sostenibilidad.
- Eficacia.

Además, según Ocampo, se podrían distinguir tres grandes objetivos de la cooperación internacional, desde el ámbito de lo económico y lo social:

- Gestionar la interdependencia entre países.
- Promover normas y criterios sociales comunes y la provisión asociada de un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo.
- Reducir las desigualdades internacionales, en particular, los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países.

3. Definición y características de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y el debate sobre su eficacia

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) constituye un concepto más restrictivo que la cooperación al desarrollo y más concreto. El término cooperación al desarrollo no es sinónimo de AOD aunque en muchos casos se utilicen indistintamente. De hecho cuando se quiere medir la cooperación se acude al concepto de AOD, ya que éste es medible y específico y sirve como indicador de las actividades de cooperación.

La AOD se define por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como el conjunto de flujos que las agencias oficiales (de Gobiernos estatales y locales) destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales. Los flujos son transferencias de recursos, bien en efectivo bien en forma de productos o servicios.

Se trata de la transferencia financiera (donaciones o préstamos) y técnica (conocimientos) que cumplan los siguientes criterios:

- Son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de los países donantes.
- Tienen como objetivo promover el desarrollo y bienestar social y económico.
- Se concede a países y territorios contenidos en la lista de países socios receptores del CAD, o bien a organismos multilaterales de desarrollo como son las diferentes agencias de las Naciones Unidas.
- Tiene carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 %. De esta manera, la ayuda se concede como donación o como préstamo (ayuda reembolsable), siempre que el tipo de interés esté por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos el 25 %.

Recuadro 1.

Concepto de ayuda reembolsable en la AOD.

Definición

Son transferencias de AOD con naturaleza de préstamos, ya que requieren un reembolso por parte del país receptor y, por tanto, generan deuda con el país concedente. Para que sea considerada como AOD, estos préstamos han de tener una madurez superior a un año y ser de carácter concesional. Para determinar el carácter concesional se aplican las siguientes reglas:

- Para los flujos de AOD anteriores a 2015 un préstamo es computable como AOD cuando su elemento de donación es de al menos un 25 %, calculado para una tasa de descuento del 10 %.
- Para los flujos de AOD reportados a partir de 2018 el elemento de donación requerido varía en función de la renta del país beneficiario: 45 % para los países menos adelantados y otros

países de renta baja; 15 % para los países de renta media-baja; 10 % para los países de renta media-alta. De la misma forma varía la tasa de descuento aplicable: tomando como base la tasa de descuento utilizada actualmente por el FMI (5 %) se suma un diferencial de riesgo dependiendo del país beneficiario, de modo que la tasa a aplicar para los países menos adelantados y otros países de renta baja es del 9 %, para los países de renta media-baja del 7 %, y para los países de renta media-alta del 6 %. Se acuerda asimismo actualizar de forma periódica los umbrales y las tasas de descuento indicadas.

- Para los flujos reportados entre 2015 y 2017 se han de utilizar los dos sistemas antes descritos.

Dado que las estadísticas del CAD se concentran en las transacciones que puedan tener un probable impacto en el desarrollo, los préstamos a plazo de un año o menos no se contabilizan. Los reembolsos de los principales préstamos de AOD se computan como corrientes negativas, y se deducen para llegar a la AOD neta, de modo que para cuando se haya reembolsado un préstamo, la corriente neta a lo largo del plazo del préstamo sea cero. Los intereses se registran, pero no se computan en las estadísticas de flujos netos. Cuando se declaran como AOD inversiones oficiales en un país en desarrollo debido a su intención de promover el desarrollo, el producto de su venta posterior se registra como corriente negativa, independientemente de si el comprador se encuentra en un país desarrollado o en desarrollo.

En cuanto a la forma de contabilizar estos flujos, la reforma acordada en la Reunión de Alto Nivel del CAD de diciembre de 2014 también ha introducido cambios notables. Hasta ese momento, y durante las cuatro décadas precedentes, se ha utilizado el sistema de flujos de caja: cuando un país donante concede un préstamo de AOD, todo su capital computa por su valor nominal como AOD en sus estadísticas de ese año; conforme el país beneficiario va devolviendo el préstamo, los reembolsos del principal se contabilizan con signo negativo en las estadísticas del país donante. De ese modo, cuando el préstamo se ha devuelto completamente, su efecto total sobre la AOD neta del país es nulo. Los flujos de caja que genera el cobro de los intereses no tienen ninguna incidencia estadística sobre el cómputo de AOD.

Tras la reforma, y de manera definitiva a partir de 2018, se seguirá el sistema del valor actual del elemento de donación: se computará como AOD el resultado de multiplicar el valor nominal del préstamo por su elemento de donación asociado. De este modo, un préstamo con mayor liberalidad (elemento de donación) supondrá un flujo mayor de AOD en las estadísticas del país donante, pero menos en cualquier caso que una donación pura.

Fuente. La Realidad de la Ayuda (Intermon Oxfam, 2017): <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-reembolsable>

Respecto a la contabilización de ayuda como AOD, sería interesante saber qué partidas o flujos de ayuda no se consideran AOD. Esos serían los siguientes:

- Las donaciones que se otorgan a países en vías de desarrollo cuyos fines sean esencialmente comerciales.
- Las operaciones bilaterales del sector público que, aunque tengan por objeto favorecer el desarrollo de los países en vías de desarrollo, el elemento de liberalidad sea inferior al 25 %.
- Las operaciones bilaterales del sector público, cualquiera que sea su elemento de liberalidad, que tienen como objetivo esencial favorecer las exportaciones. Esta categoría comprende, por definición, los créditos a la exportación directamente otorgados a países en vías de desarrollo por un organismo o una institución pública (por ejemplo, los créditos públicos directos a la exportación).
- Las compras netas efectuadas por los gobiernos y las instituciones monetarias centrales de títulos emitidos por los Bancos de Desarrollo multilaterales en condiciones de mercado.
- Las subvenciones (donaciones) concedidas al sector privado para permitirle flexibilizar las condiciones de los créditos que éste otorga a los países en vías de desarrollo.
- Las ayudas para financiar las inversiones privadas.

En todo caso el objetivo principal de la AOD debe ser la promoción del desarrollo y el bienestar económicos. Este suele ser el criterio concluyente para establecer si un flujo de ayuda puede contabilizarse como AOD. En último término, se trata de una cuestión de intención. Pero de cara a reducir el ámbito de la interpretación subjetiva y promover una información comparable, desde el CAD de la OCDE se han acordado límites en cuanto a la contabilización de la AOD, tal y como se especifica en el siguiente recuadro.

Recuadro 2.

¿Es esto AOD?

Exclusión de la ayuda militar- El suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD. Por otra parte, los costes adicionales causados por la utilización de las fuerzas militares del donante para entregar ayuda humanitaria o prestar servicios de desarrollo sí pueden considerarse AOD.

Mantenimiento de la paz- Los aspectos relativos a la ejecución del mantenimiento de la paz no pueden declararse como AOD. Sin embargo, la AOD incluye los costes bilaterales netos para los donantes de desarrollar las siguientes actividades dentro de operaciones de paz administradas o aprobadas por la ONU: derechos humanos, supervisión de elecciones, rehabilitación de soldados desmovilizados y de infraestructuras nacionales, supervisión y formación de administradores, incluidos agentes de aduanas y de policía, asesoramiento sobre estabilización económica, repatriación y desmovilización de soldados, retirada de armas y eliminación de minas. (Por costes netos bilaterales se entienden los costes extraordinarios de asignar personal a estas actividades, deducidos los costes de tenerlos estacionados en el propio país y cualquier compensación recibida de la ONU). Las actividades similares realizadas por razones de desarrollo fuera de las operaciones de paz de la ONU también pueden declararse como AOD, aunque no pueden registrarse con el código de mantenimiento de la paz. Sin embargo, las actividades realizadas por razones ajenas al desarrollo, por ejemplo, la retirada de minas para permitir el adiestramiento militar, no pueden declararse como AOD.

Trabajo de policía civil- Los gastos en formación de policía son AOD, a menos que la formación se refiera a funciones paramilitares como el trabajo de contrainsurgencia. La prestación de servicios de policía del donante para controlar la desobediencia civil no puede declararse como AOD.

Programas sociales y culturales- Al igual que con el trabajo de policía, se hace una distinción entre la creación de capacidad en los países en desarrollo (calificable como AOD) y las intervenciones aisladas (no calificables como AOD). Así, la promoción de museos, bibliotecas, escuelas de arte y de música y de instalaciones y centros para el entrenamiento deportivo cuentan como AOD, mientras que no lo hacen el patrocinio de giras de conciertos o de los gastos de viaje de atletas. Programas culturales en países en vías de desarrollo cuyo propósito sea promover la cultura o valores del país donante no son computables como AOD.

Asistencia a los refugiados- La asistencia a los refugiados en los países en desarrollo puede declararse como AOD. La asistencia temporal a refugiados procedentes de países en vías de desarrollo que llegan a los países donantes puede declararse como AOD durante los primeros 12 meses de estancia, y todos los costes asociados con la repatriación eventual a su país de origen también pueden declararse.

Energía nuclear- El uso pacífico de la energía nuclear, incluida la construcción de centrales nucleares y el uso médico de radioisótopos se consideran AOD. Por el contrario, las aplicaciones militares de la energía nuclear y actividades de no-proliferación nuclear (*nuclear non-proliferation activities*) no se consideran AOD.

Investigación- Sólo cuenta como AOD la investigación que guarde relación directa y primordial con los problemas de los países en desarrollo. Incluye la investigación sobre enfermedades tropicales y sobre cultivos adaptados para las condiciones de los países en desarrollo. Los costes pueden computarse como AOD aunque la investigación se realice en un país desarrollado.

Antiterrorismo- Las actividades para combatir el terrorismo no son AOD, al estar generalmente dirigidas tanto a amenazas para el donante como para los países receptores, en vez de estar enfocadas hacia el desarrollo económico y social del receptor.

Fuente. CAD de la OCDE (2008).

4. Clasificación de AOD y países donantes y receptores

Al igual que se hizo para la cooperación internacional, la AOD puede ser clasificada según criterios. En este caso, la AOD se clasificará según su contenido y según su canalización.

Según su contenido la AOD consistirá en:

- **Asistencia en capital:** implica la transferencia de recursos financieros en términos concesionales.
- **Asistencia técnica, teórica o de conocimientos:** en sentido amplio, es toda aquella que no consiste en subvenciones o préstamos concesionales.
- **Asistencia humanitaria:** aquella dirigida a socorrer a grupos de población cuya vida está en peligro, mediante la distribución de bienes de primera necesidad.

Según su canalización, la AOD podrá ser:

- **Asistencia bilateral:** es aquella que un país donante efectúa directamente con un país en vías de desarrollo o con una organización privada internacional que opera en los países en vías de desarrollo. La AOD procede de fuentes gubernamentales, realizándose mediante donaciones o créditos, no solo de Gobierno a Gobierno, sino también hacia beneficiarios institucionales privados de los países en vías de desarrollo.
- **Asistencia multilateral:** es la efectuada a través de una organización clasificada como multilateral por el CAD.

El CAD de la OCDE está formado actualmente por veintinueve países desarrollados, más la Unión Europea. Los países son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, República de Corea,

Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos. Esto países son los principales donantes de AOD del planeta, cuya evolución muestran las gráficas siguientes.

Respecto a los países en vías de desarrollo receptores de ayuda, estos son identificados periódicamente por el CAD de la OCDE, que publica una lista trianual de dichos países clasificados en función de PNB per cápita. En la siguiente figura se presenta la lista del CAD de la OCDE para países y territorios de ingreso medio-alto (*Upper Middle Income Countries and Territories*), países y territorios de ingreso medio-bajo (*Lower Middle Income Countries Territories*), otros países de ingreso bajo (*Other Low Income Countries*) y países y territorios menos desarrollados (*Least Developed Countries Territories*).

Para concluir, es importante señalar que la AOD proveniente de los países desarrollados no es la única forma de ayuda que existe. Como hemos visto en el primer apartado, de manera general existen otras dos grandes fuentes de ayuda o cooperación al desarrollo que son las que provienen, por un lado, de la solidaridad privada, como las organizaciones caritativas, las ONG y las diversas asociaciones enmarcada en la sociedad civil. Por otro lado, hay que tener en cuenta la cooperación gubernamental de Estados que no pertenecen al CAD de la OCDE, como sería el caso de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o los países del mundo árabe. En este segundo caso también se podría denominar a dicha cooperación, en función de los países participantes, cooperación Sur-Sur.

Figura 4.

Clasificación de los donantes CAD en función de su generosidad, 2015 (% AOD neta sobre RNB). Fuente. CAD de la OCDE.

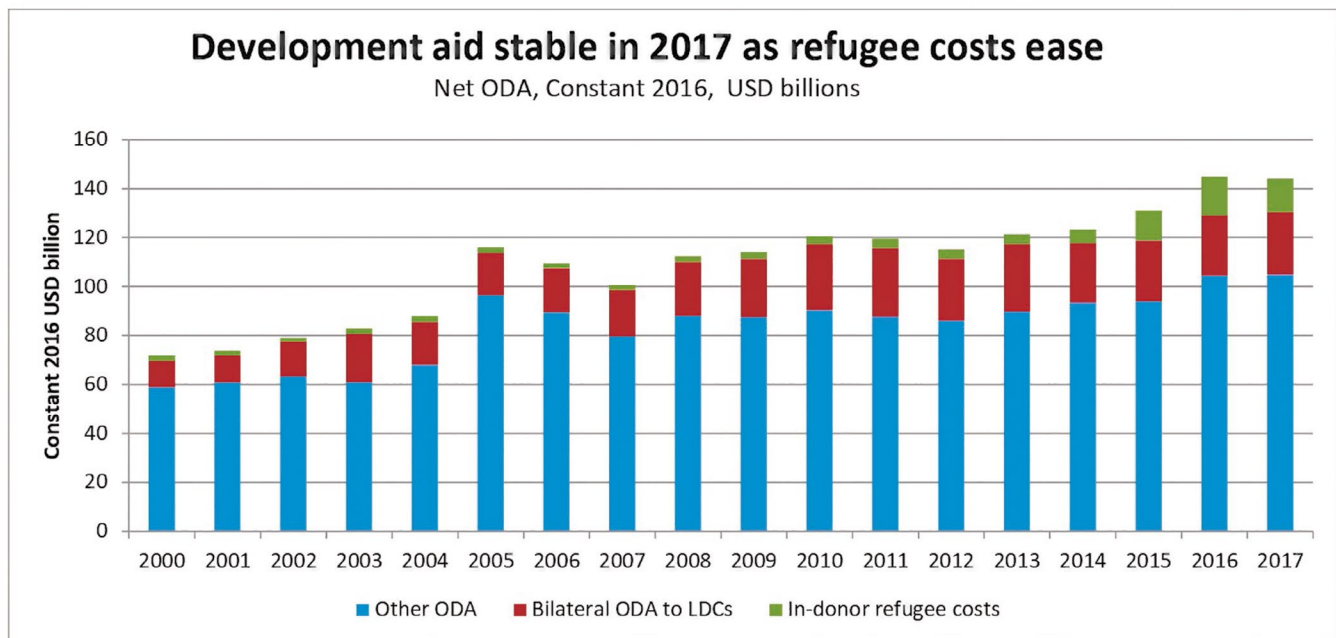


Figura 5.

Evolución de la AOD de los países del CAD de la OCDE en 2016. Fuente. La Realidad de la Ayuda 2017 (Intermon Oxfam, 2017).

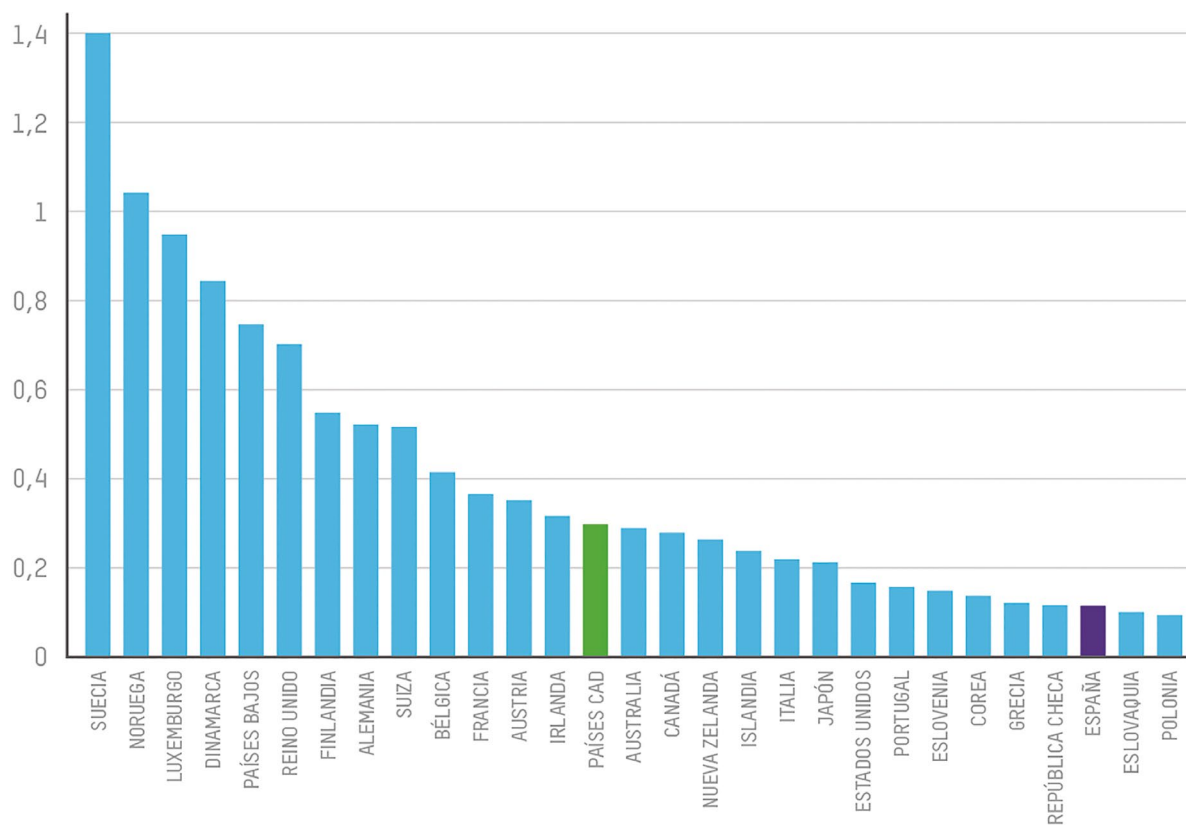
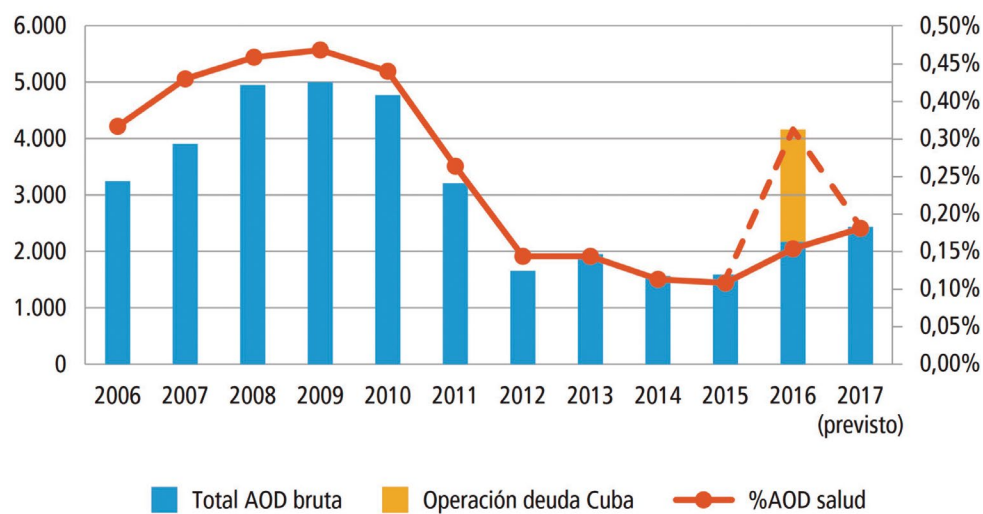


Figura 6.

Evolución de la AOD bruta de España y del porcentaje sobre la RNB 2006-2017 con operaciones de deuda y sin operaciones de deuda en 2016.



Fuente. La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2017. Medicusmundi y Médicos del Mundo (2017).

Figura 7.

Lista de países receptores de AOD para 2018, 2019 y 2020.

PAÍSES MENOS ADELANTADOS

Afganistán	Gambia	Mozambique	Senegal
Angola	Guinea	Myanmar	Sierra Leona
Bangladesh	Guinea Ecuatorial	Nepal	Somalia
Benin	Guinea-Bissau	Níger	Sudán
Bhután	Haití	República Centroafricana	Tanzanía
Burkina Faso	Islas Salomón	República Democrática del Congo	Timor-Leste
Burundi	Kiribati	República Democrática Popular Lao	Togo
Camboya	Lesotho	Rwanda	Tuvalu
Chad	Liberia	Samoa	Uganda
Comoras	Madagascar	Santo Tomé y Príncipe	Vanuatu
Djibouti	Malawi		Yemen
Eritrea	Malí		Zambia
Etiopía	Mauritania		

OTROS PAÍSES DE INGRESOS BAJOS

(INB per cápita inferior o igual a 1.005 \$EE.UU. en 2010)

Kenya	República Kirguisa	Tayikistán
República Democrática Popular de Corea	Sudán del Sur	Zimbabwe

PAÍSES Y TERRITORIOS DE INGRESOS MEDIANOS BAJOS

(INB per cápita de 1.006 \$EE.UU. a 3.975 \$EE.UU. en 2010)

Armenia	Filipinas	Marruecos	Siria
Belice	Georgia	Moldova	Sri Lanka
Bolivia	Ghana	Mongolia	Swazilandia
Cabo Verde	Guatemala	Nicaragua	Tokelau*
Camerún	Guyana	Nigeria	Tonga
Côte d'Ivoire	Honduras	Pakistán	Turkmenistán
Egipto	India	Papua Nueva Guinea	Ucrania
El Salvador	Indonesia	Paraguay	Uzbekistán
Estados Federados de Micronesia	Iraq	República del Congo	Viet Nam
Fiji	Islas Marshall	Ribera Occidental y Franja de Gaza	
	Kosovo ¹		

Figura 7. (Continuación)

Lista de países receptores de AOD para 2018, 2019 y 2020.

**PAÍSES Y TERRITORIOS DE INGRESOS MEDIANOS ALTOS
(INB per cápita de 3.976 \$EE.UU. a 12.275 \$EE.UU. en 2010)**

Albania	Cuba	Malasia	San Vicente y las Granadinas
Anguilla*	Dominica	Maldivas	Santa Elena*
Antigua y Barbuda	Ecuador	Mauricio	Santa Lucía
Argelia	ex República Yugoslava de Macedonia	México	Serbia
Argentina	Gabón	Montenegro	Seychelles
Azerbaiyán	Granada	Montserrat*	Sudáfrica
Belarús	Irán	Namibia	Suriname
Bosnia y Herzegovina	Islas Cook	Nauru	Tailandia
Botswana	Jamaica	Niue	Túnez
Brasil	Jordania	Palau	Turquía
Chile	Kazajstán	Panamá	Uruguay
China	Líbano	Perú	Venezuela
Colombia	Libia	República Dominicana	Wallis y Futuna*
Costa Rica		Saint Kitts y Nevis	

Notas:

* Territorio

1. Sin perjuicio del estatuto de Kosovo con arreglo al derecho internacional.

Fuente. CAD de la OCDE.

5. Tipología e instrumentos de la cooperación internacional

La cooperación internacional al desarrollo se puede clasificar en función de diversos criterios. En este caso, se presentarán cinco criterios fundamentales: según el origen de los fondos, según el actor que gestiona los fondos de cooperación, en función del retorno de la ayuda, según su grado de concesionalidad y en razón del objeto de la cooperación.

Figura 8.
Tipos de cooperación según criterios.

CRITERIO	TIPOS
Según el origen de los fondos	Pública: con fondos provenientes de las administraciones públicas nacionales, regionales o locales de los países donantes.
	Privada: aquella que está integrada por los fondos propios aportados por los particulares, las asociaciones y las empresas.
Según quien gestiona los fondos:	Bilateral: se realiza por las administraciones públicas de un Estado, ya sea directamente o a través de organizaciones de desarrollo que no tengan un carácter oficial.
	Descentralizada: es la que llevan a cabo las administraciones públicas regionales o locales.
	Multilateral: la realizada por agencias, instituciones u organizaciones cuyos miembros son los Estados y que gestionan fondos de forma autónoma.
	No gubernamental: es la realizada por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo u ONGD.
	Empresarial: la que llevan a cabo las empresas y que generalmente se enfoca en la asistencia técnica y la transferencia de tecnología.

Según el retorno	Reembolsable: es la ayuda la que debe ser devuelta en forma de dinero o en especie.
	No reembolsable: es aquella cooperación que se realiza a fondo perdido, sin necesidad de devolución.
Según el grado de concesionalidad	Ayuda ligada: aquella que se condiciona a una serie de requisitos o circunstancias políticas y/o económicas.
	Ayuda no ligada: es la que no está vinculada con condiciones de carácter político y/o económico.
Según su objeto	Financiera: supone una transferencia real de fondos.
	No financiera: supone una transferencia cultural, tecnológica, en especie, etc.

Fuente. Elaboración propia y Gómez Galán y Cámara (2008).

Por otro lado, los principales instrumentos de cooperación generalmente identificados serían los siguientes:

- Cooperación Económica
- Preferencias comerciales
- Ayuda Financiera
- Asistencia Técnica
- Cooperación Científica y Tecnológica
- Ayuda Alimentaria
- Ayuda Humanitaria y de emergencia
- Cooperación política

La cooperación económica: centrada en el fortalecimiento del sector productivo, de desarrollo y transferencia de tecnología y de creación de infraestructura de apoyo a la producción. Tiene al sector privado como motor del desarrollo y entre sus actividades incluye las siguientes:

- Ayuda directa a empresas
- Transferencias de conocimiento o *know-how*
- Apoyo institucional para reformas normativas

- Apoyo institucional para reformas económicas y privatizaciones
- Apoyo financiero para la creación de empresas conjuntas (*joint-ventures*)
- Acciones de promoción de oportunidades de negocios

Las Preferencias comerciales: a través de las cuales los países industrializados eliminan total o parcialmente las barreras comerciales (aranceles, cuotas y contingentes) a una parte de o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo, con ello se pretende facilitar la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. Ejemplos serían:

- Sistema de Preferencias Generalizadas de la UNCTAD
- Sistema de preferencias comerciales de la UE para los países ACP (África, Caribe, Pacífico)

La ayuda financiera: consiste en la transferencia y acceso al capital para apoyar diversas actividades como las siguientes:

- Apoyo al presupuesto del Estado
- Facilitar capital de inversión productiva de empresas o infraestructuras de apoyo
- Proporcionar microcréditos para pymes y particulares
- Financiar garantías de inversión o adquisición directa de activos
- Financiación de operaciones de deuda externa
- Concesión de créditos preferenciales para importación de productos del donante
- Apoyo a la estabilización de la balanza de pagos.

La asistencia técnica: se destina a fortalecer las habilidades y capacidades técnicas y de gestión del país receptor. Transferencias de tecnología y *know-how*. Puede ser asesoría, formación o apoyo institucional y es muy diversa en función de los sectores (desde el sector agrícola hasta los más avanzados).

La cooperación científica y tecnológica: apoya y fortalece las capacidades tecnológicas propias mediante proyectos de formación de investigadores, transferencia de tecnología, proyectos conjuntos de investigación, etc.

La ayuda alimentaria: supone una donación directa de alimentos, o el acceso a líneas de crédito concesional, o a ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios ante situaciones de desabastecimiento, en países en desarrollo o ante situaciones de emergencia.

La ayuda humanitaria y de emergencia: es la respuesta de la comunidad internacional ante emergencias derivadas de desastres naturales, epidemias o plagas o conflictos armados. Supone la respuesta frente a una crisis humanitaria o desastre con el objetivo de aliviar, disminuir y prevenir el sufrimiento humano. En definitiva, trata de salvar vidas. Además, ha de estar orientada hacia las víctimas sin ningún tipo de discriminación y no puede estar condicionada o subordinada a consideraciones políticas.

La cooperación política: constituye el apoyo a procesos de cambio político o reformas del sistema político o del sistema electoral o de partidos. También puede implicar el fomento de la gobernabilidad y de los procesos democráticos de toma de decisiones, etc.

Estas categorías de instrumentos que hemos presentado no suponen departamentos estancos, ya que en la mayoría de las ocasiones se solapan sus características, pero su definición ayuda a entender las diferentes modalidades de cooperación y su instrumentación. Además, en la mayoría de las ocasiones varios instrumentos se complementan o se coordinan entre sí en función de los objetivos de desarrollo previstos.

6. Acciones de desarrollo y la acción humanitaria

El proyecto de desarrollo se considera la acción planificada más cercana a la realidad y a los actores que intervienen en la misma y se definiría como un conjunto de actividades o tareas que son llevadas a cabo ordenadamente en un periodo de tiempo determinado y que tienen objetivos comunes de desarrollo. Concretamente el proyecto ha sido definido por la Comisión Europea como: “una serie de actividades dirigidas hacia el cumplimiento de objetivos claramente especificados, en un periodo de tiempo determinado y con un presupuesto definido”. Por tanto, en el proyecto de desarrollo los gestores del proyecto han de tener claro desde un principio el enfoque de desarrollo que desean transmitir y clarificar que la intervención que está limitada en el tiempo y en el espacio.

No obstante, independientemente del enfoque de desarrollo, el proyecto tiene un ciclo de vida que implica una serie de fases que han de ser gestionadas en función de ciertas metodologías. Tomando las aproximaciones de la Agencia Noruega de Cooperación Internacional (NORAD) o de la Unión Europea (EuropeAid), el ciclo de vida del proyecto supone la consecución de una fase de identificación, otra de diseño o formulación, una fase de ejecución y seguimiento, así como una última fase de evaluación del proyecto, tal y como ilustra la siguiente figura. En este sentido, la definición de proyecto de la Comisión Europea establece que: “un proyecto ha de tener en cuenta los siguientes elementos: una clara identificación de actores, incluyendo los principales grupos objetivo y los beneficiarios finales; claros acuerdos de coordinación, gestión y financiación; un sistema de seguimiento y evaluación; así como, un nivel apropiado de análisis financiero y económico de manera que esté claramente indicado que los beneficios del proyecto excederán a sus costes”.

El concepto de crisis humanitaria, por su parte, hace referencia a la situación en la que existe una amenaza generalizada hacia la dignidad humana, la vida, la salud o la subsistencia debido a una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que se trate, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos. De esta manera las crisis humanitarias están provocadas por catástrofes, así como por un contexto estructural de pobreza, marginación, violencia o desigualdad económica y social que agudizan los efectos de las catástrofes.

La crisis humanitaria tiene un componente de emergencia, por la inminencia de un desastre, pero puede tener, igualmente, un componente crónico por la permanencia de los contextos que conllevan, de manera cíclica, una situación de crisis humanitaria.

Figura 9. Tipos de desastres.

Naturales	Hidrometeorológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Sequías, desertificación • Inundaciones • Huracanes, ciclones tropicales, lluvias o tormentas severas • Heladas, avalanchas de nieve • Temperaturas extremas • Incendios (forestales)
	Geológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Terremotos, maremotos • Volcanes • Movimientos de tierra, deslizamientos • Erosión del terreno
	Biológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Brotes de enfermedades epidémicas, contagio de plantas y animales • Pandemias
Humanas		<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos en todos sus grados • Migraciones masivas en poco tiempo • Crisis económicas fuertes • Incendios (forestales) • Accidentes tecnológicos

Fuente. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Las causas de las crisis humanitarias son diversas y pocas veces unívocas, por lo que en la mayoría de los casos, sobre todo, en los últimos años, una conjunción de factores económicos, políticos, sociales, militares y naturales están determinando la aparición de dichas crisis. Un desastre natural, como un terremoto o unas inundaciones, puede provocar una situación de crisis humanitaria, pero ésta es agravada por el contexto en el que las poblaciones que sufren el desastre se encuentran.

Las consecuencias de las crisis humanitarias provocadas por desastres naturales se acrecientan y permanecen en el tiempo en función de la situación de partida de las sociedades que las sufren. En el siguiente recuadro se presenta una definición de desastre desde las Naciones Unidas.

Recuadro 3. Concepto de desastre

Desastre

“Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos”

Fuente. United Nations Department of Humanitarian Affairs, 2003.

Los escenarios de tensión, inestabilidad o conflictos armado inciden de manera esencial en la dimensión de las crisis humanitarias, estén o no provocadas por catástrofes naturales de inicio. Por ello, los desastres pueden ser clasificados según un criterio temporal, tal y como muestra la figura 10.

Tras esta introducción a los desastres, definimos la **acción humanitaria** como el conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de los desastres - ya sean naturales o causados por el ser humano como los conflictos armados - y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos. Debe ir orientada en función de las necesidades y respetando los principios humanitarios.

Figura 10. Tipos de desastre en función del componente temporal.

Desastres de comienzo rápido	Amenazas geológicas, climáticas y tecnológicas: terremotos, tsunamis, tormentas tropicales, erupciones volcánicas, explosiones, derrame de sustancias tóxicas...
Desastres de comienzo lento	Amenazas medioambientales: sequías, hambrunas, degradación del medio ambiente, desertificación...
Desastres de gestación lenta con un detonante que les hace parecer de comienzo rápido	Guerras, contiendas civiles, emergencias complejas (desastre de gran complejidad que se ha producido debido a la interacción de variables humanas y naturales), etc.

Fuente. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Este concepto tiene su origen en el nacimiento del humanitarismo moderno con la creación del CICR y los principios surgidos del legado de Henry Dunant. El concepto de acción humanitaria tiene las siguientes características:

- Se trata de una respuesta frente a una crisis o desastre.
- Su objetivo es aliviar, disminuir o prevenir el sufrimiento humano, así como proteger la dignidad humana durante y después de una situación de crisis humanitaria o conflicto armado mediante, no sólo, actividades de asistencia, sino a través de la protección a las víctimas y del testimonio de su situación.
- Está orientada hacia las víctimas sin ningún tipo de discriminación.
- No está condicionada o subordinada a consideraciones políticas, sociales, religiosas, étnicas, económicas, etc.

Los principios de la acción humanitaria, basados en los principios del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja son los siguientes:

- **Humanidad.** El derecho de todas las personas a recibir ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar su sufrimiento.
- **Imparcialidad.** Incluye las ideas de no discriminación y no condicionalidad por motivos de raza, sexo, creencia u otros, y de prioridad en función de las necesidades.
- **Independencia.** Como garantía de imparcialidad frente a presiones políticas, económicas o de otro tipo.
- **Universalidad.** No en el sentido “orgánico” que le da Cruz Roja sino en el del deber de asistir a cualquier persona en cualquier país.
- **Neutralidad.** También como garantía de imparcialidad, no tomando parte en los conflictos. De ello se deduce el respeto al espacio humanitario y a la libertad de acceso. No supone una neutralidad intelectual sino un comportamiento neutral en un conflicto.
- **Aceptación.** Incluye las ideas de consentimiento por parte de los beneficiarios, de no imposición y de participación de estos en el proceso, y de respeto a su cultura.
- **Testimonio.** Sin prejuzgar en cada caso cómo se concreta, supone el compromiso con las víctimas en la defensa de sus derechos.

La acción humanitaria, como vimos en el apartado de instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo, se puede concebir como uno de sus instrumentos y por tanto es parte ineludible de la cooperación, pero hay una serie de diferencias fundamentales entre la acción humanitaria y las acciones o proyectos de desarrollo.

Figura 11.

Diferencias entre acciones planificadas de desarrollo y humanitarias

Proyectos de desarrollo	Acción humanitaria
Acciones a llevar a cabo a medio y largo plazo	Acciones destinadas al corto plazo, generalmente. Para crisis crónicas o breves.
Generalmente se aplica una planificación rígida (Enfoque del Marco Lógico, por ejemplo).	Planificación discutible y más flexible
Busca la resolución de problemas crónicos o estructurales.	Busca la resolución de problemas puntuales, agudos. La rotura de equilibrio.
Se destina a la transformación de la realidad	Se busca una vuelta a la “normalidad”
Se busca la permanencia de efectos y la sostenibilidad	No se destina a la permanencia de sus efectos a largo plazo, sino solo los inmediatos.

Fuente. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

7. Acción humanitaria y cooperación al desarrollo: la vinculación entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo

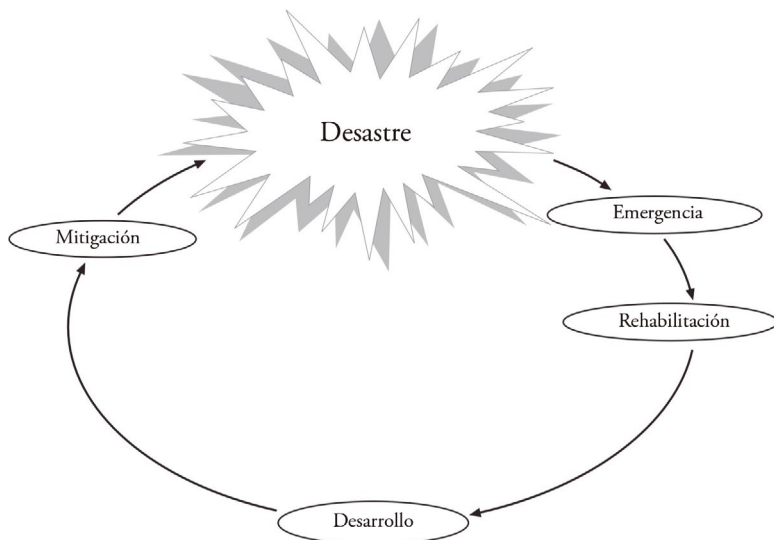
En las últimas décadas ha habido una reflexión sobre la relación entre las emergencias y el desarrollo que ha llevado también a debatir sobre la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente. La expresión que ha dado nombre a estos debates ha sido la de Vinculación de la Acción humanitaria con la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD), y sobre ella se han desarrollado dos

enfoques o formas de entender esta vinculación: el *continuum* y el *contiguuum* humanitario.

En la década de los 80, cuando domina la visión de que los procesos de desarrollo responden a pautas relativamente uniformes, lineales, ordenadas y predecibles, surge el enfoque del *continuum* humanitario. Los desastres –sobre todo los referidos a los de origen natural– se entendían como sucesos excepcionales que interrumpían momentáneamente los caminos del desarrollo. Como no se podían evitar, prevenir y/o controlar no quedaba más remedio que focalizar la atención en la respuesta a posteriori para reducir sus consecuencias adversas en el corto plazo a través de la ayuda humanitaria, a lo que continuaban programas de rehabilitación y reconstrucción que permitieran el retorno a una situación estable o de “normalidad”, entendida ésta como las condiciones de desarrollo que existían con antelación al desastre.

Bajo esta explicación, el enfoque del *continuum* humanitario se basaba en un modelo que vinculaba secuencialmente la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Entendiendo que

Figura 12. El continuum humanitario.



cada uno de estos ámbitos de actuación son espacios bien diferenciados de un proceso lineal, que responden a objetivos y lógicas de intervención diferentes, con actores, procedimientos, mecanismos y plazos de tiempo específicos. Lo que se buscaba era una transición lo más armónica posible entre las distintas etapas, principalmente entre la fase de emergencia y de desarrollo, donde la rehabilitación ejercía de puente entre la emergencia y el desarrollo.

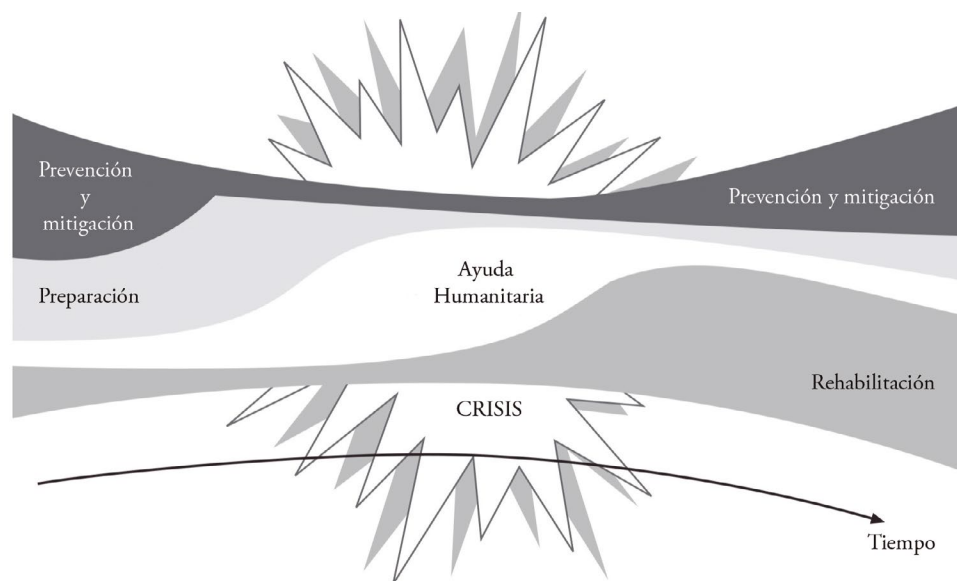
Según la idea del *contiguuum*, por su parte, la vinculación no consistiría en la adecuada transición entre las tres fases cronológicas sucesivas, sino en una combinación simultánea de diferentes formas de actuación, dentro de un marco integral. Es decir, la vinculación implica que, en cada momento, es necesario combinar diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo, en el marco de una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades.

La clave, por tanto, no es tanto la coordinación de los diferentes niveles de intervención, sino su integración. Esas diferentes modalidades de intervención deben interrelacionarse y reforzarse mutuamente, así como ejecutarse superpuestas en el tiempo. Sin embargo, dado que persiguen diferentes objetivos (a corto, medio y largo plazo), cada una de ellas debe merecer mayor o menor protagonismo en función del contexto y la gravedad de la situación. De este modo, en el punto álgido de un desastre, cuando la vulnerabilidad es extrema, las medidas principales serán las de emergencia, con objetivos inmediatos orientados a garantizar la subsistencia (vacunación urgente, provisión de agua, donación de alimentos, etc.). Ahora bien, incluso en ese contexto es posible y deseable llevar a cabo actuaciones de rehabilitación (restablecimiento de infraestructuras y servicios), así como de desarrollo a largo plazo orientadas a la reducción de la vulnerabilidad estructural y al refuerzo de las capacidades de personas e instituciones (creación de empleo,

establecimiento de una cadena de frío estable para las campañas de vacunación, formación del personal local, refuerzo de la capacidad de gestión del sistema de salud, etc.). De forma similar, en un contexto de normalidad, en el que no se registra un aumento de la mortalidad ni un peligro de desestructuración

socioeconómica, aunque la mayoría de las intervenciones sean de desarrollo a largo plazo, es probable que haya determinadas familias o personas muy vulnerables necesitadas de una ayuda inmediata en forma de donaciones, un tipo de intervención por lo demás característico de las emergencias.

Figura 13.
El contiguuum humanitario.



8. Bibliografía

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (dir.) (2013). *Lecciones sobre Economía Mundial. Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas e internacionales*. Ed. Thomson Reuters, Madrid, 2013.
- GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Manual. CIDEAL, Madrid.
- GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA, J. A. (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Cideal, 2001.
- INTERMÓN OXFAM (2017). La realidad de la ayuda 2017. Intermón Oxfam. Barcelona. <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-reembolsable>
- LARRÚ, J. M. (2009). *La ayuda al Desarrollo ¿Reduce la pobreza? Evaluación y eficacia de la ayuda al desarrollo*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- MAEC, 2007. *Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española para el desarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), Madrid.
- MEDICUS MUNDI y MÉDICOS del MUNDO (2017). *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2017*. Medicus Mundi y Médicos del Mundo.
- OCAMPO, J. A. (2015). *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo XXI y CEPAL.
- ORTEGÓN, E. et alia (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- PERRIN, Pierre, “Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos”, en Revista Internacional de la Cruz Roja, nº 146, junio de 1998.
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Mundi-Prensa. Madrid.
- REY, Francisco. et alia, 2006. *La acción humanitaria en la encrucijada “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”*. Cuadernos del IECAH 01. IECAH, Madrid.
- REY, Francisco (2001): “Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja” en *El vuelo de Ícaro* nº 1.
- REY, Francisco y De Currea-Lugo, V. (2002). *El debate humanitario*. Barcelona: Editorial Icaria.
- RODRIK, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Antonio Bosch editores, Barcelona.

Tema 2

Módulo 3

Actores e instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo

Coordinación material docente: Libia Arenal Lora

Autor: Jesús Delgado Baena

Universidad Pablo de Olavide

Índice

1. La crisis de la Cooperación y la Eficacia de la ayuda	493
1.1 La declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo	496
2. La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible.....	497
3. Actores de la cooperación internacional al desarrollo: el sistema multilateral, cooperación bilateral y descentralizada	501
4. Principales ejes transversales de la cooperación para el desarrollo: Género y Derechos Humanos	506
4.1. Género	506
4.2. Derechos Humanos	509
5. Bibliografía.....	512

1. La crisis de la Cooperación y la Eficacia de la ayuda

La cooperación internacional para el desarrollo se establece en un marco contextual que se vincula a la crisis global actual. Esta crisis, de un modelo hegemónico neoliberal, también se puede establecer en un marco filosófico y técnico de la cooperación internacional para el desarrollo. *Luciano Carrino* (2005) en su libro “Perlas y Piratas” establece los siguientes elementos que definen la crisis de la ayuda internacional:

- **Del dicho al hecho:** La cantidad de recursos empleados anualmente en Ayuda Oficial para el desarrollo (AOD), es bastante amplia. En un estudio ofrecido en el libro “El sueño de la abundancia” de B. Catennacci, reflejaba, que en un año en un país donde se donaba 2,5 millones de USD: el 32 por ciento se había destinado al presupuesto y a algunas actividades de organizaciones y bancos internacionales; pero la mayor parte de esos recursos estaba diseminada en cientos de proyectos en lluvia realizados fundamentalmente por ONG del país donante y por algunas agencias de las naciones unidas. Se calculó que, en total, a las intervenciones para el desarrollo humano no se destinaba, ni siquiera, el uno por ciento del presupuesto.
- **El centralismo:** Para el desarrollo de un país es absolutamente indispensable que las instituciones centrales del Estado funcionen bien. En la cooperación aparece sistemáticamente el centralismo, es decir: la degeneración del sistema que debería garantizar un equilibrio justo entre los poderes del Estado y el de los actores locales. El centralismo se puede definir como “el exceso de concentración de poder y responsabilidad a nivel de la administración central del

estado. La lógica centralista prevé que pocas personas responsables tomen las decisiones y dirijan con rigidez sus entes y sujetos ejecutores a través de financiamientos, términos de referencia de las acciones y procedimientos de control. El centralismo no afecta solamente a los gobiernos nacionales: se entiende también a las por organizaciones internacionales y no gubernamentales más fuertes. La mentalidad centralista, paradójicamente, aparece con frecuencia en gobiernos regionales y municipales, que reproducen a su escala los mismos mecanismos centralizadores del gobierno nacional, privando a los actores de su territorio de las informaciones y medios indispensables para actuar.

- **El elitismo:** Es la degeneración del sistema, es la transmisión rígida, del vértice a la base, de las decisiones que le atañen. No prevé ningún sistema de retroalimentación y se basa en la idea de que son pocos los que cuentan con la competencia para dirigir el desarrollo. El elitismo es propio de la cooperación, no solo por la manera en que se establecen las relaciones entre los dirigentes, gubernamentales y no gubernamentales, y las respectivas bases, sino además por el modo en que surgen y se realizan los programas y proyectos de cooperación.
- **El sectorialismo:** es el fenómeno que se produce cuando cada aspecto de la vida social y económica se trata por separado, de modo fragmentario, simplificado y sin que medie la comunicación. Ello se debe, principalmente, a la organización de las estructuras gubernamentales y los presupuestos públicos por sectores. El sectorialismo está presente lo mismo en lo público que en lo privado. Es la manifestación más perceptible de los desequilibrios, de la falta de coordinación, de la prevalencia de intereses particulares. Quien adopta un enfoque sectorialista se basa

sobre todo en la defensa de su propio campo de acción, su presupuesto, su responsabilidad y competencia, su profesión y especialización. Considera que cada problema debe ser tratado por personas y grupos especializados, con los plazos propios de sus profesiones y con un proyecto específico que se interese más en su resultado puntual que en el efecto que pueda tener sobre el problema que debía ayudar a solucionar. De todas formas, hay que puntualizar que la crítica al sectorialismo no significa que cada uno deba saber hacerlo todo, y no quita ningún valor a quienes trabajan seriamente en su propio campo. Significa, por el contrario, reconocer las graves limitaciones que aparecen cuando las profesiones se ejercen de manera rígida, aislada, insensible a la complejidad de la realidad y de las relaciones humanas. La cooperación exalta la mentalidad individualista y exclusivista, que se enraíza al propio proyecto, y la defiende con los argumentos del especialismo. El especialismo y el sectorialismo originan proyectos en lluvia y de escaso impacto. La competencia real de quienes trabaja para el desarrollo consiste en saber ver el problema en su totalidad.

- **El asistencialismo:** El asistencialismo tiene sus raíces en las estrategias de los países donantes. Que existan pobres y personas en dificultades son realidades de todas las sociedades, incluso de las más ricas. Pero a menudo se observa que los servicios no tienen en cuenta el derecho a la participación de quienes presentan dificultades. Consiste en prestar servicio y otorgar subsidios de manera que se alimente la dependencia y la pasividad a costos con frecuencia insostenibles y en formas humanamente inaceptables. En los países ricos, el enfoque asistencialista lo eligen generalmente los grupos fuertes, que han logrado el éxito en la competencia general. Muchos de ellos piensan que los pobres, los discapacitados, los grupos más vulnerables y los marginados son un peso muerto para el

desarrollo, no tienen la fuerza o la capacidad para reaccionar y deben ser objeto, a bajo costo, de programas y servicios especializados. Por eso, quienes comparten este enfoque no pueden tolerar la idea de que las personas o los grupos que son objeto de la ayuda internacional se conviertan en protagonistas, digan cómo prefieren ser ayudados a resolver los problemas; deben ser objeto de la caridad de los demás, pero no tiene derecho alguno. Porque si se consideraran personas con derechos, se cuestionaría el modelo de vida económica y social que no los han tenido en cuenta. Es curioso que, en muchos países del sur, los centros de salud mental, orfanatos, y otros hospitales para enfermedades crónicas, que no existían y eran ajenos a las culturas solidarias y comunitarias del sur, fueron introducidos por la cultura asistencial de los países colonizadores. Hoy que las colonias ya no existen, los países donantes continúan difundiendo, a través de la cooperación, la mentalidad y los servicios asistenciales del modelo occidental. Siguen promoviendo las instituciones totalitarias. Aplican al sur el modelo de intervención de sus protecciones civiles centralizadas y autoritarias. Construyen campos de refugiados cuando no hace falta. Son indiferentes a los efectos perversos de sus instituciones totalitarias. El asistencialismo revela todas sus limitaciones y sus contradicciones cuando se aplica a la cooperación. El asistencialismo llevado a sus máximas consecuencias revela siempre su cara oculta. El asistencialismo de la cooperación se justifica a sí mismo con la presumible incapacidad de la gente del Sur de dar solución a sus problemas. Pero esas justificaciones siempre han sido desmentidas por las experiencias que han estado orientados a brindar nuevamente posibilidades de ser activas a las personas con dificultades.

- **El burocratismo:** Una administración eficiente es indispensable si se quieren favorecer proceso de desarrollo equilibrados, transparentes y eficaces. Los funcionarios que dirigen

los procedimientos de este tipo de intervenciones tienen una gran responsabilidad, porque poseen el considerable poder de incidir sobre su calidad e inmediatez. Sin embargo, lo que más aparece en la cooperación es el fenómeno degenerativo que afecta a esos funcionarios, que se puede denominar burocratismo. Este fenómeno tiende a no hacer de las normas y procedimientos el medio para alcanzar rápido y bien los objetivos identificados, sino para definir y multiplicar los poderes de los departamentos que poseen responsabilidades en el financiamiento y control de los procesos de la cooperación. El burocratismo siempre elige procedimientos que obstaculizan los procesos de participación. También el burocratismo trata de aumentar el poder de los responsables de los diferentes departamentos y secciones de las estructuras públicas encargados de diferentes aspectos del financiamiento y control de los proyectos de desarrollo, que también tiene el poder de decidir o proponer las normas y procedimientos en el marco de su propia administración. En la realidad de la cooperación, el burocratismo es responsable del gran parte de las irregularidades, de las interrupciones, de los obstáculos de las intervenciones y de los retrasos en los pagos a los entes ejecutores a través de su manera de administrar los financiamientos y los procedimientos.

- **El proyectismo:** Consiste en la realización de muchísimos proyectos aislados, autónomos, y que cada uno marcha por su cuenta, sin coordinarse con todos que también serán indispensables para obtener mejores y más sostenibles efectos. Surge en las modalidades de financiación que apoyan numerosas iniciativas puntuales de entes diferentes, que a menudo compiten entre sí, en vez de apoyar un conjunto orgánico de acciones que convergen en objetivos comunes. Privilegia la cantidad sobre la calidad, haciendo creer que el bienestar colectivo es producto de la suma de las múltiples

acciones que cada uno emprende. A favor del proyectismo también hay un argumento que invita a la reflexión. El problema no radica en el aspecto positivo que cada proyecto pueda tener, sino en lo que hace falta, en el hecho de que concentrar la atención en miles de intervenciones para ofrecer una respuesta inmediata a problemas específicos distrae de las reflexiones y acciones más complejas y difíciles que se deberían hacer para incidir sobre las causas de esos problemas. El proyectismo se debe considerar una de las causas y, en conjunto, una manifestación evidente de la crisis de la cooperación. Es señal de su incapacidad, hasta el momento, de construir un sistema orgánico que dé sentido al aporte de cada uno. Combatirlo significa actuar contra un pilar de la vieja cooperación y tratar de liberar la energía indispensable para crear una cooperación nueva.

Esta visión basada principalmente en los textos de Carrino, es un análisis amplio de la crisis de la cooperación, un análisis Macro de la situación actual, pero teniendo en cuenta también, otro tipo de problemas a nivel técnico, podríamos hacer referencia a lo siguiente:

1. La adecuación al contexto institucional:
2. La apropiación nacional se ha convertido en una consigna de los actores del desarrollo. Supone que los países receptores de la cooperación ejerzan una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y coordinen las acciones que se emprendan.
3. Coordinación entre donantes. Uno de los problemas más importantes de la cooperación al desarrollo es que se encuentra muy fragmentada y escasamente coordinada.
4. Coherencia. La ayuda oficial al desarrollo es una más de las políticas públicas que adopta un país y que afecta a los países en desarrollo. Tales políticas no tienen por qué ir en la misma dirección.

5. Control y supervisión. La cooperación al desarrollo constituye un proceso complejo, entre otras razones, por la diversidad de cuestiones que deben tomarse en cuenta, la involucración de numerosos actores y la necesidad de, con frecuencia, poner en marcha intervenciones a largo plazo.

Estos cinco criterios generales son aplicables a todas las políticas de cooperación. Pero además de estos criterios, habría que destacar otros más específicos, que se ajustarían a las particularidades de los ámbitos sectoriales de la cooperación. En general, los criterios expuestos son dados por válidos por la mayor parte de los organismos de la cooperación, a juzgar por las declaraciones que en diversos foros internacionales vienen prodigándose. Otra cosa bien distinta es que estos criterios se apliquen en el día a día. No obstante, es fundamental ir superando estas resistencias y avanzar en la línea descrita. La noble actividad de la cooperación al desarrollo así lo merece.

1.1 La declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo

Ante la necesidad de establecer un **espacio para evitar los elementos citados** por Carrino (entre otros), en 2005, los países donantes miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), países en desarrollo e instituciones multilaterales firmaron la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda al Desarrollo. Esta Declaración establece unos compromisos globales para los países donantes y receptores para avanzar en una ayuda al desarrollo más eficaz en el marco de un significativo aumento de la ayuda al desarrollo. La intención es reformar la entrega y la gestión de la ayuda al desarrollo para mejorar su eficacia. Las reformas intentan “aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] en la reducción de la pobreza y

la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración del logro de los ODM”. La Declaración de París describe cinco principios que debería incluir la gestión de la ayuda al desarrollo:

- **APROPIACIÓN:** Los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- **ALINEACIÓN:** Los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores.
- **ARMONIZACIÓN:** Los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y colectivamente efectivas.
- **GESTIÓN POR RESULTADOS:** Todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para el logro de resultados.
- **RENDICIÓN DE CUENTAS MUTUA:** Los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a que rendirán cuentas mutuas en torno a los resultados de desarrollo.

Entre los signatarios se incluyen 35 países donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben ayuda al desarrollo.

La declaración de París marcó una nueva etapa para garantizar una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo que posteriormente se ha seguido trabajando en diferentes foros de alto nivel (Accra y Busán) para posteriormente (de 2011 a la actualidad) establecer este debate y fiscalización a la asociación Mundial para una Eficaz Cooperación al Desarrollo.



Fuente: Hegoa (<http://boletin.hegoa.ehu.es/hegoa/antiguos/boletin3.html>) y (<http://proyectoaintegracion.minex.gob.gt>)

2. La Agenda 2030 y los Objetivos de desarrollo sostenible

En septiembre de 2015 se aprobó en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la nueva agenda internacional de desarrollo. Esta nueva agenda sustituye a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que estuvieron vigentes entre 2000 y 2015, como conjunto de metas específicas sobre diversas cuestiones de desarrollo. En esta ocasión, la Agenda 2030 se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, por un lado incorpora los anteriores objetivos de desarrollo sostenible pendientes de alcanzar (lucha contra el hambre, reducir mortalidad materna e infantil, aumentar acceso a agua potable y saneamiento básico, entre otros) y, por el otro, amplía el foco de atención sobre nuevas cuestiones que no estaban contempladas anteriormente (acceso a energía, desigualdad de

renta, crecimiento económico y trabajo decente, urbanismo e industrialización sostenible, producción y consumo sostenibles, lucha contra el cambio climático, sociedades pacíficas y justas, entre otras).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son ambiciosos para movilizar la acción colectiva en torno a objetivos comunes. Si bien se proponen luchar contra la pobreza extrema, integran y equilibran tres dimensiones esenciales del desarrollo sostenible como son **la económica, la social y la ambiental**, proporcionando una valiosa hoja de ruta para articular la formulación de políticas mundiales.

Desde la aprobación de la Agenda 2030, ésta se ha convertido en la guía de referencia fundamental para el desarrollo global. Es cierto que, con anterioridad, la comunidad mundial había adoptado agendas de desarrollo que planteaban también objetivos ambiciosos de carácter global, como acabar con el hambre, reducir la pobreza, alcanzar la educación básica universal o conseguir el 0,7 % de ayuda al desarrollo para los países más pobres, como pretendían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron aprobados anteriormente, en la 55ª Asamblea General de las Naciones Unidas con un enorme júbilo. Sin embargo, el incumplimiento de los ODM, junto a una visión reduccionista de los mismos y la necesidad de ampliar notablemente las tradicionales visiones del desarrollo, han llevado a construir esta nueva agenda.

Los ODS plantean respuestas sistémicas a una visión global e interrelacionada del desarrollo sostenible que afronta cuestiones tan importantes como la desigualdad y la pobreza extrema, los patrones de consumo no sostenibles y la degradación ambiental, el reforzamiento de las capacidades institucionales, así como procesos de solidaridad global novedosos que los ODM descuidaron. Y todo ello se hace desde perspectivas metodológicas renovadas. Además, a la vez, la comunidad internacional se ha ido dotando desde hace décadas de importantes acuerdos

 **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

recogidos en diferentes cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en las que se han identificado los ejes fundamentales para el desarrollo sostenible.

Las lecciones aprendidas de los ODM pueden enunciarse en los siguientes términos:

Hay que recordar que los ODM, a pesar de no haberse cumplido, han significado el mayor avance para combatir la pobreza en el mundo en sus múltiples dimensiones, aportando algunas lecciones de interés para la construcción de la nueva agenda del desarrollo internacional. De hecho, los ODM impulsaron avances importantes de manera particular en materia de salud, así como en educación, al tiempo que facilitaron la introducción de planes de trabajo claros, precisos y limitados en el tiempo, fáciles de comunicar y mensurables. También es destacable la capacidad de los ODM para introducir metodologías de medición y desagregación de datos con la finalidad de conocer de manera más precisa los avances generados. Los ODM permitieron focalizar el trabajo de gobiernos, donantes, agencias internacionales y organizaciones en áreas prioritarias de necesidad, posibilitando una mejora en la disponibilidad de datos e indicadores del desarrollo, así como en la mejora de los sistemas estadísticos nacionales, junto a un reforzamiento de la cultura de la rendición de cuentas.

El diseño de los ODS tiene una arquitectura novedosa y distinta a la de los ODM, de los que han aprovechado no pocos de sus logros, pero tratando de superar algunas de sus debilidades. Es cierto que en ambos casos el cuerpo central de la agenda de intervención se estructura en torno a grandes objetivos que se definen en metas precisas y verificables mediante indicadores, pero si en los ODM la agenda se estructuraba en torno a ocho grandes objetivos, desarrollados por medio de 18 metas que se medían a través de 48 indicadores, los ODS multiplican extraordinariamente esta estructura, al articularse por medio de 17 objetivos genéricos, que se materializan en otras 169 metas medibles a través de 230 indicadores verificables. Es así que los

ODS se estructuran por medio de la agenda de desarrollo más amplia y extensa diseñada nunca.

Las principales novedades de los ODS son:

- La integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental,
- Prioriza la lucha contra la pobreza y el hambre, pero con un fuerte anclaje en la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres,
- Aborda la reducción de las desigualdades dentro de cada país y entre los diferentes estados como elemento prevalente, junto a la eliminación de patrones de consumo insostenibles.
- Incorporan una visión del crecimiento económico incluyente y sostenible, respetuoso con la salud del planeta y de la población.
- Un elemento innovador es su carácter universal, de aplicación en todo el mundo y para todos los países, con una visión holística e interrelacionada en la que cada objetivo se superpone y se refuerza mutuamente, con una actuación multinivel simultánea en los espacios locales, regionales, nacionales y globales
- Apuesta por construir una solidaridad global reforzada e integrando los grandes acuerdos recogidos en las cumbres mundiales de los últimos años.

Desde que las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, diferentes países, organismos científicos e instituciones internacionales han puesto en marcha estudios de distinta naturaleza con la finalidad de monitorear el progreso hacia los ODS, mapear los recursos disponibles y revisar las estrategias aplicadas. Algunos de ellos se están haciendo con la suficiente honestidad intelectual como para reconocer las insuficiencias y limitaciones de los ODS, pero al mismo tiempo explorando las capacidades que aportan a las estrategias de desarrollo específicas, así como



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

los cambios políticos, sociales e institucionales necesarios para avanzar hacia sociedades más sostenibles.

Pero si de verdad se quiere avanzar en la aplicación de la Agenda 2030 y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se deben tomar medidas ambiciosas y urgentes, porque restan únicamente once años para realizar cambios muy profundos en todos los órdenes que se traduzcan en priorizar objetivos e inversiones, mapear recursos e identificar las brechas presupuestarias, desarrollando mecanismos que permitan compartir datos e información.

A la vista de los reiterados incumplimientos en acuerdos y compromisos anteriores, la comunidad internacional deberá evitar crear más frustraciones en la agenda mundial del desarrollo, aprendiendo de las mejores prácticas y explorando las ventajas comparativas de cada país. Pero para que se produzcan avances significativos, los ODS necesitan decisiones claras y compromisos políticos precisos, que transformen la retórica vacía y las palabras huecas y sin valor en medidas efectivas de transformación para mejorar el castigado planeta y las condiciones de vida de sus habitantes.

3. Actores de la cooperación internacional al desarrollo: el sistema multilateral, cooperación bilateral y descentralizada

Dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, conviven diferentes actores que se definen dependiendo de las características que los componen. En la actualidad, la diversidad es muy amplia, pero haremos un acercamiento en grandes bloques.

A continuación, se expone cuáles son los distintos tipos de ayuda y agentes que intervienen en la cooperación internacional para el desarrollo atendiendo estrictamente a la naturaleza de estos.

TIPOS DE AYUDA Y AGENTES		
Origen	Pública	Administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes
	Privada	Recursos propios de particulares, empresas y/o asociaciones, etc.
Tipos de cooperación y actores implicados	Multilateral	Agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales autónomas
	Bilateral	Administraciones Públicas y/u Organizaciones de Desarrollo sin carácter oficial
	Descentralizada	Administraciones Regionales y Locales Públicas
	No Gubernamental	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)
	Empresarial	Empresas que brindan asistencia técnica y transferencia de tecnología

Fuente: SPIECI, Gobierno de Argentina.

Actores públicos

Los actores públicos son el conjunto de Administraciones Públicas, entendiendo “Administración Pública” en su sentido amplio que abarca los diferentes niveles administrativos, nacionales, regionales o locales.

Actores de carácter bilateral

Son los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de cooperación internacional. Se efectúa de gobierno a gobierno a través de las embajadas, aunque en cada país participan las agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica.

Cada país donante, establece relaciones de cooperación directa con los países receptores de su ayuda, con independencia de la participación de éstos en los distintos foros y organismos de coordinación de carácter multilateral (Grupos Consultivos, por ejemplo). Normalmente los Estados cuentan con una agencia nacional de desarrollo que determina las políticas, planes y directrices en el ámbito de la cooperación. En el caso de España, contamos con la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)¹, así como en Alemania tienen la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) o en Francia la AFD (Agence Française de Développement) por citar algunos ejemplos. Existe un objetivo genérico común: apoyar el desarrollo autosostenido y la reducción de la pobreza de los países beneficiarios de la ayuda.

Uno de los logros comúnmente reconocidos por Naciones Unidas, y un objetivo prioritario por el que se apuesta en las políticas de cooperación internacional actualmente, es el reto de lograr articular la coordinación de la ayuda por parte de los

1 Tema en el que se profundizará en la UD 2 del presente módulo: La cooperación oficial española.

países tanto donantes como receptores, ya que los dos centenares de países socios que integran el Sistema de Agencias de las Naciones Unidas, han establecido la Agenda 2030 común de desarrollo.

Actores de carácter multilateral

Los actores multilaterales son organizaciones internacionales en las que participan varios países con determinados intereses de carácter político, regional o sectorial. Estos organismos multilaterales otorgan o ejecutan cooperación con sus propios recursos o con fondos entregados.

Este tipo de cooperación se realiza a través de programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un Foro u Organismo de carácter mundial, subregional o regional, como pueden ser la ONU (Organización de las Naciones Unidas), la OEA (Organización de Estados Americanos) o sus Organismos y Agencias Especializadas.

En julio de 1944, se celebró la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas en la localidad norteamericana de Bretton Woods (New Hampshire) a la que asistieron representantes de 45 gobiernos. La comunidad internacional, aun cuando la II Guerra Mundial no había concluido, era plenamente consciente de que el sistema de relaciones internacionales establecido tras la paz firmada en Versalles en 1919, que puso fin a la I Guerra Mundial, había fracasado, sentando las bases para la Depresión de 1929 y la segunda gran confrontación bélica que en menos de 30 años volvía a asolar al mundo.

Es en este contexto en el que se da inicio a la creación de las grandes organizaciones internacionales multilaterales de carácter financiero y no financiero. Ilustramos en el siguiente ejemplo algunos actores financieros y no financieros:

ACTORES FINANCIEROS	ACTORES NO FINANCIEROS
<ul style="list-style-type: none"> – Banco Mundial. – Fondo Monetario Internacional (FMI). – Organización Mundial del Comercio (OMC). – Bancos Regionales de Desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo (BID). • Banco Africano de Desarrollo (FAfD). • Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). • Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). • Banco Centro Americano de Integración Económica (BCIE). • Corporación Andina de Fomento (CAF). • Otros: Caribbean Development Bank (CDB), East Africa Development Bank (EADB)... 	<ul style="list-style-type: none"> – Sistema de Naciones Unidas: <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). • Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). • Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fuente: elaboración propia

El Sistema de Naciones Unidas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

No podemos dejar de mencionar, de manera sucinta, el papel de la Organización de las Naciones Unidas, y concretamente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), como actor primordial en el ámbito de la cooperación multilateral.

Referente de cualquier país en vías de desarrollo a la hora de analizar su índice de desarrollo, el PNUD se creó en el año 1965 y es la principal agencia de cooperación al desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

La misión del PNUD es contribuir al desarrollo humano en cuanto al establecimiento de pautas sostenibles de producción y consumo, y a la erradicación de la pobreza en un contexto institucional democrático. Este propósito se inscribe en la Carta de las Naciones Unidas.

Los objetivos prioritarios del PNUD son:

- Fortalecer la cooperación internacional para un desarrollo humano sostenible y actuar como un medio sustantivo para alcanzarlo.
- Ayudar a las Naciones Unidas a convertirse en una fuerza efectiva para conseguir un desarrollo humano sostenible.
- Asignar sus propios recursos a fines específicos orientados al desarrollo humano sostenible tales como la erradicación de la pobreza, la regeneración del medio ambiente, la creación de nuevos empleos y la promoción de la mujer.

Como todos los organismos y agencias adscritos al Sistema de las Naciones Unidas, desde la publicación de los Objetivos de desarrollo sostenibles, la cooperación del PNUD procura contribuir al desarrollo de los países con miras a alcanzar las metas fijadas en la agenda 2030. Asimismo, apoya y facilita los procesos de diálogo político y proporciona servicios de asesoramiento a países en desarrollo, orientados a formular y establecer políticas en algunas áreas específicas como son las de Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Productivo.

El PNUD coordina sus actividades con agencias y organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas y está presente en diferentes países con oficinas locales.

El PNUD se concibió como el organismo central del Sistema de las Naciones Unidas sobre análisis de los procesos de desarrollo en los diferentes países, con el rol esencial de plantear junto a los países en desarrollo, las prioridades a las cuales asignar los recursos que recibe de los países donantes.

Uno de los grandes logros del PNUD ha sido la publicación desde 1990 de sus “Informes sobre Desarrollo Humano”, que incorporan variables sociales en la medición del grado de desarrollo de los países en contraste con el uso exclusivo de variables

macroeconómicas (PIB, Renta per cápita y otras) utilizadas tradicionalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El PNUD diseñó entonces el hoy universalmente reconocido Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).
- Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares).

El PNUD clasifica los países en tres grandes grupos:

- País con desarrollo humano *alto* ($IDH \geq 0,8$): 75 países.
- País con desarrollo humano *medio* ($0,5 \leq IDH < 0,8$): 77 países.
- País con desarrollo humano *bajo* ($IDH < 0,5$): 25 países.

Organismos supranacionales

Por organismos supranacionales se entiende aquéllos en los que los países miembros renuncian a parte de su soberanía en favor de la organización supranacional en cuestión.

Este tipo de organismos están directamente relacionados con los distintos procesos de integración regional que, con mayor o menor éxito y grado de desarrollo, vienen produciéndose en diferentes zonas del planeta. Aunque parte de la doctrina los

considera organismos no financieros de carácter multilateral, se pueden diferenciar de éstos ya que se trata de entidades que van más allá de la de conformar un “club” de países movidos por intereses comunes en una determinada materia.

Haciendo un repaso de las distintas instituciones surgidas de estos procesos de integración regional y atendiendo al grado de desarrollo alcanzado en el proceso y la importancia relativa que en el sistema de cooperación al desarrollo tiene, se hace referencia aquí a un único caso de Organismo supranacional, a título de ejemplo: la Unión Europea

La cooperación descentralizada

En un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones y ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con los países receptores, por la incorporación de una amplia gama de actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de todos los territorios.

Desde el ámbito de lo municipal se puede acometer cualquier tipo de acción directa de cooperación al desarrollo, considerándose de esta manera como actores de la cooperación, de educación para el desarrollo y de ayuda humanitaria, no existiendo ningún impedimento legal para emprender acciones en estos sentidos.

No obstante, es conveniente encontrar un espacio propio o característico de las entidades locales, que sea complementario a los espacios que ya ocupan otros actores sociales en el terreno de la cooperación internacional. La especialización de los Ayuntamientos –basada en su ‘saber hacer’- y en la coordinación social e inter/intramunicipal, serán dos rasgos fundamentales que pueden orientar la acción directa de un Ayuntamiento en el ámbito de la cooperación.

Tres potencialidades de los Ayuntamientos pueden serle propias dentro del conjunto de actores que trabajan en la cooperación –entendida en su sentido más amplio– :

- 1) La gestión de lo público/municipal (institucional). La trayectoria y la experiencia de un Ayuntamiento en la gestión del espacio público local, y el potencial humano e institucional de sus diversos servicios, empresas y organismos, junto a la potencialidad de tratarse de un ente público, hacen de cualquier Ayuntamiento una institución capaz de ofrecer a municipios del Sur diversas posibilidades de fortalecimiento municipal. Algunos ejemplos de estas acciones pueden ser la gestión técnica municipal (sistemas de gestión contable o financiera, servicios públicos,); formación profesional y talleres de empleo; vivienda e infraestructura urbana; ordenamiento territorial; abastecimiento y depuración de aguas; sistemas de tratamiento de residuos (basura); protección del medio ambiente; economía local; etc.
- 2) La gestión de lo público/político (social). Por otro lado, los Ayuntamientos pueden hacer una apuesta por la democracia, - la cual no radica exclusivamente en las instituciones públicas -, en el seno de diversos sectores y movimientos sociales. El apoyo a movimientos excluidos (campesinos sin tierra, sectores de población excluidos o en conflicto, corrientes de pensamiento en regímenes dictatoriales...), la formación de alternativas políticas, adquisición de instrumentos pedagógicos, etc., pueden ser ejemplos de este tipo de cooperación.
- 3) La cercanía social. Éste es un aspecto fundamental en el papel que puede desempeñar una municipalidad en materia de cooperación. Existen diversos ámbitos: Parece razonable que sean las instancias públicas

más cercanas al ciudadano las que hagan accesible al grueso de la población el interés por la realidad social de los países empobrecidos, y susciten el compromiso social y hábitos de vida alternativos.

Estas acciones pueden estar encaminadas tanto a sectores más determinados de la población, como al ‘gran público’ procurando la sensibilización de la ciudadanía en general. Por otra parte, el papel de una municipalidad puede ser muy importante en el fomento de redes ciudadanas, de puesta en contacto de organizaciones y/o redes del Sur con organizaciones y/o redes del Norte, de coordinación con ONGD para emprender acciones conjuntas, o en la participación en redes internacionales con entidad propia.

En este nuevo escenario, aparecen también los Fondos de municipios que facilitan, coordinan y promueven la cooperación de las entidades locales.

Actores privados

Una vez vistos los actores públicos, se analiza el caso de los actores privados que integran el segundo sector (las empresas) y el tercer sector (o sector no lucrativo):

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)

Las Organizaciones No Gubernamentales son entidades que conforman sin agotarlo el denominado “Tercer Sector” en el que conviven con otras formas de organización de carácter privado no lucrativo y que en su gestión incorporan principios de carácter ético en el que no prima la maximización del beneficio, por lo que en este sentido forman parte de la llamada economía social.

Las Organizaciones No Gubernamentales se definen como:

“Cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional, o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud”.

Fuente: Resolución 1996/31 de 25 de julio de Naciones Unidas.

Naciones Unidas elaboró una Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (ICNPO) en la que distingue 12 categorías de ONG de acuerdo con su campo de actividad. Son las siguientes:

1. Cultura, Deporte y Ocio.
2. Educación e Investigación.
3. Salud.
4. Servicios Sociales.
5. Medio Ambiente.
6. Desarrollo Comunitario y Vivienda.
7. Derechos Civiles, Asesoramiento Legal y Política.
8. Intermediarios Filantrópicos y Promoción del Voluntariado.
9. Actividades Internacionales.
10. Religión.
11. Asociaciones Profesionales y Sindicatos.
12. Otras.

Como ocurre en el caso de las ONG existen infinidad de definiciones técnicas de lo que es una ONGD, sin embargo, podemos encontrar una serie de características comunes:

- Están organizadas formalmente.
- Son privadas.
- Tienen capacidad de autocontrol institucional de sus actividades.
- No reparten beneficios entre propietarios y administradores.
- Tienen un marcado grado de participación voluntaria.
- Su actividad principal deben ser las intervenciones de Cooperación
- Su actuación debe estar integrada en la comunidad.
- Su gestión debe basarse en valores, siendo imprescindible que se gestione de forma democrática y transparente.

En suma, y por concretar, se puede definir una ONGD como una entidad sin ánimo de lucro, jurídicamente constituida, que cuenta con un conjunto de medios humanos materiales y financieros que se organizan para suministrar bienes o servicios y conseguir así su objetivo social que incluye necesariamente el de la cooperación al desarrollo.

Las empresas

Normalmente las empresas han sido indiferentes a las acciones relacionadas con la cooperación internacional para el desarrollo, y el interés del capital en éstas se ha limitado a estar “alerta” para posicionarse en los países y territorios que han conseguido unas mínimas garantías para el tráfico mercantil y alcanzado un grado de desarrollo suficiente en los llamados mercados emergentes. Ahora bien, se observan algunos cambios desde la década pasada y la emergencia del concepto de Responsabilidad Social Corporativa de las empresas (RSC) que, entre otras cuestiones, supone que las entidades empresariales asumen responsabilidades con su entorno desde el punto de vista medioambiental y social.

Podemos afirmar, por tanto, a modo de conclusión del presente punto, que, tal y como afirman las autoras Gema Celorio y

Alicia López de Munain, la cooperación para el desarrollo aglutina el conjunto de políticas, actividades, proyectos y programas elaborados para colaborar con personas, pueblos, regiones o países que precisan de apoyos para mejorar sus condiciones de vida, para desarrollar plenamente sus potencialidades hasta alcanzar.

4. Principales ejes transversales de la cooperación para el desarrollo: Género y Derechos Humanos

Desde la cooperación internacional, se trabajan diferentes ejes de manera transversal, para garantizar un desarrollo más integral y sostenido. Hay diferentes ejes transversales y diversos, pero nos acercaremos principalmente en dos: Género y Derechos Humanos.

4.1. Género

Para establecer análisis de desarrollo con perspectiva de género hay que tener claros algunos conceptos claves y realizar una pequeña revisión histórica. El feminismo (un movimiento reivindicativo con base filosófica, moral y jurídica) entiende que la discriminación de las mujeres es una injusticia que no puede formar parte de una concepción del desarrollo integral. Durante el feminismo ilustrado se implanta un concepto moral y sociopolítico de igualdad que es excluyente para las mujeres y que consigue pasar al sistema legal y jurídico de hoy. Por eso el feminismo lleva décadas corrigiendo los sistemas democráticos. Incluso el modelo de sociedad actual comporta diversas formas de exclusión y discriminación basadas en el género, y generando como respuesta a las injusticias procesos de reivindicación como

los acontecidos en España el 8 de marzo del 2018 por parte de movimientos feministas.

El pensamiento feminista parte de que el sistema actual está basado en la dominación masculina (sistema del patriarcado). Cuando se reinterpretaron los argumentos de que las diferencias naturales hacen a las mujeres más débiles o más propensas a realizar un tipo de trabajo que otro, o cuando se las imposibilita para ejercer una serie de derechos, entonces se vio que todo ello se debía a la construcción de roles, estereotipos, adscripciones y valores, que constituyen lo femenino en contraposición a lo masculino. Esto es el género.

- Género alude a esa construcción simbólica que convierte la diferencia de género en desigualdad social. Es una categoría sociológica e histórica. Nació precisamente para poner de manifiesto una relación desigual entre mujeres y hombres entendidos no como sujetos biológicos sino como sujetos sociales. La significación del concepto de género reside en identificar el supuesto ideológico que equipara las diferencias biológicas con la adscripción de determinados roles sociales a hombres y mujeres, roles que tienen diferente importancia social. Las relaciones de género están construidas básicamente en términos de poder reforzadas por los sistemas no sólo culturales e ideológicos, sino también socioeconómicos. Los estudios de género sirvieron para desmontar las visiones incompletas y parciales de todas las esferas y disciplinas, incluyendo la disciplina del desarrollo. Los nuevos conceptos sirven para describir y comprender la realidad, pero también afecta a la manera como la percibimos
- El género es una categoría transversal de análisis social que ha hecho importantes aportes a los paradigmas en el estudio de las relaciones Género y desarrollo. Este enfoque

recomienda transformaciones profundas en el nivel de la acción y el uso de una serie de herramientas para transversalizar el género en el desarrollo.

El género en el desarrollo humano. Es un principio intrínseco al evolucionado concepto, pero es imprescindible analizar las formas que caracterizan las relaciones de género y sus vínculos con otras relaciones más amplias de cada territorio y sociedad. Según se enfoquen éstas se llegará a diferentes tipos de políticas públicas y de desarrollo. Desde las acciones positivas para promocionar a las mujeres, hasta los proyectos que buscan generar un cambio en las relaciones estructurales (estrategia de empoderamiento, etc.).

Enfoques MED y GED

- *Enfoque MED:* la característica principal de este enfoque incide exclusivamente en la situación y las necesidades prácticas de las mujeres, sin cuestionar su rol reproductivo y de cuidadoras y las relaciones sociales, con los hombres y las estructuras de poder existentes. Fue acuñado a comienzos de la década de los 60-70 del XX por una red de mujeres en el campo del desarrollo internacional en Washington, influidas por el trabajo sobre desarrollo de Esther Boserup y otras antropólogas, quienes realizaron una importante labor de investigación sobre los efectos (a veces devastadores) que los proyectos y programas socioeconómicos estaban teniendo en las mujeres de los países del tercer mundo. El efecto fundamental de dichas investigaciones fue el de la visibilización del papel de las mujeres en el desarrollo social y económico de los países y las comunidades del Sur, especialmente en las más pobres; porque se demostró el error de los planificadores del desarrollo de no desagregar los datos por sexo. Ello, junto al lenguaje genérico masculino, posiblemente resultó en generalizaciones que reflejaban la realidad de los hombres,

pero no las de las mujeres (invisibilidad). La expresión MED no tardó en ser adoptada por la Agencia Norteamericana de Desarrollo (USAID), la cual incorporó pronto una Oficina de Mujer en el Desarrollo dentro de su estructura. Y se creó en pocos años un cuerpo teórico hoy muy conocido, clasificado en diferentes variantes dependiendo del foco enfatizado en cada una (la pobreza, el bienestar, la igualdad, etc.) Sistematizando podemos decir que su principal objetivo era la consecución de los derechos de la mujer en aspectos como educación, salud, trabajo y participación política y social, integrando a las mujeres en el proceso de desarrollo existente. Este enfoque, pretende un modelo de desarrollo más eficiente, y para ello se basa en una serie de estrategias:

- Realización de proyectos de mujeres, para mujeres.
 - Aumentar la productividad de las mujeres y sus ingresos.
 - Aumentar las habilidades de las mujeres para cuidar el hogar.
- *Enfoque GED:* Este enfoque se centra en el desarrollo desde una perspectiva global, y desde un análisis de género, que toma en cuenta la posición y situación de mujeres y hombres, y las relaciones entre ambos en función de los estereotipos y roles asignados a uno y otro sexo. Por tanto, incorpora a mujeres y a hombres, y plantea el problema de las relaciones desiguales, como aquello que frena al desarrollo igualitario, el acceso de las mujeres a los recursos y su ejercicio de plena ciudadanía. Para ello, se basa en una doble estrategia: por un lado, el “empoderamiento” de las mujeres y personas desfavorecidas, y por otro la transversalidad del género en el desarrollo para transformar las relaciones desiguales. De esta forma, desde esta concepción de “empoderamiento” se hará especial hincapié en el asociacionismo y la capacitación de las mujeres como medios para alcanzar más autonomía y control sobre sus vidas, y atender,

además de sus necesidades prácticas, sus intereses estratégicos. Con la incorporación del concepto de género, y el cambio de enfoque, se incorpora a los hombres al proceso de búsqueda de condiciones más equitativas y mejores para ambos, a través de la identificación y el análisis de sus roles y relaciones, y el cuestionamiento y la apuesta por la reorganización del sistema social, político y económico vigente en este sentido. El enfoque GED en la práctica significa que:

- Hay que partir de evaluaciones previas y planificar razonable y realistamente con: mecanismos sensibles al género, presupuestos específicos y equipos de especialistas.
- Hay que crear mecanismos de seguimiento, revisiones y evaluaciones periódicas en todas las fases de la aplicación de las políticas, y de forma explícita en los proyectos.
- En cuanto a los niveles de actuación, lo ideal es alcanzar todos los sectores y todos los instrumentos: enfoque transversal integral de género en todo el ciclo, desde la misma identificación y diagnóstico de los problemas de desarrollo hasta la evaluación. Además, en todas las fases e instancias (transversalidad), en la corriente principal del desarrollo (mainstreaming) y en donde se toman las decisiones. Eso aumentará las posibilidades de que se incluya un enfoque adecuado, más equitativo, más eficaz en la lucha contra la pobreza y ética y políticamente más defendible.

Hoy la igualdad es un fin decidido e impulsado por todos los organismos internacionales que influyen en las políticas nacionales y en las relaciones internacionales. Tiene que ver con la responsabilidad estatal, con la acción gubernamental e incluso con la acción intergubernamental. Es un reto para todas las sociedades y para toda la comunidad internacional y está incluida en los Objetivos de desarrollo sostenible.

4.2. Derechos Humanos

Para hablar de derechos humanos desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, lo hacemos desde una perspectiva relacionada a las teorías vinculadas al paradigma crítico. Para realizar este ejercicio, tomamos como referencia contextual a Gilbert Rist, El autor hace referencia al modelo desarrollista en el que nos encontramos actualmente, es decir, se centra principalmente en la aceptación del concepto para el imaginario colectivo global. El desarrollo es actualmente un elemento que genera un ranking de competitividad entre los territorios para explotar los recursos ecológicos del planeta.

Si analizamos esta mirada del concepto de desarrollo, desde un enfoque crítico de derechos humanos y tomando en cuenta al profesor Joaquín Herrera:

“tanto la dignidad humana como los derechos no son elementos aislados ni dados con anterioridad, sino que se construyen paso a paso por la propia comunidad o grupo afectado, lo que les otorga un carácter de derechos en movimiento que se pueden generar y revisar” (HERRERA FLORES 1998)

podemos intentar comprender como podríamos definir la cooperación para el desarrollo de forma que se centre en la dignidad humana como elemento base de cualquier territorio, y que tenga en cuenta más los procesos que los recursos económicos cuando hablamos de cooperación para el desarrollo.

Desde esta perspectiva crítica de los derechos humanos, podemos abordar la cooperación internacional para el desarrollo, entendiéndolo como un producto cultural que está llamado a generar procesos para promover el acceso a los bienes materiales e inmateriales de una sociedad, es decir mejorar la calidad de vida de las personas de un territorio, garantizando la dignidad de las personas o individuos de esa sociedad. Eso rompe con la idea de la “universalidad abstracta” que tanto se habla en

Derechos Humanos, pero que igualmente es extrapolable al concepto de cooperación para el desarrollo. Esta universalidad subyace bajo estas nociones, de forma genérica para tener presentes los patrones culturales que operan en cada territorio y los procesos socio históricos de lucha que condicionan cada contexto. Podemos decir que lo que realmente se pretende y se oculta detrás de estas afirmaciones universalistas es “el sesgo occidental y, aún más, liberal occidental, del discurso dominante acerca de los Derechos Humanos” PUREZA, J. MANUEL (2004).

Los derechos humanos son entendidos como procesos culturales dinámicos que evolucionan a la vez que se retroalimenta de personas, de instituciones y de procesos históricos o contextos distintos. HERRERA, JOAQUÍN (2008) Entender los derechos humanos y la cooperación internacional como productos culturales, nos ofrece la posibilidad de pasar de lo abstracto a lo concreto y de lo particular a lo general reconociendo así múltiples realidades territoriales para focalizar la dignidad humana. La finalidad de ambos productos culturales es la de potenciar condiciones de posibilidad en cada contexto a través de los procesos de lucha que lleven a cabo las propias personas afectadas.

El profesor Herrera Flores insiste en la necesidad de hablar de las culturas cuando se habla de procesos, como hemos dicho entendiendo el derecho al “desarrollo” como un derecho Humano. En primer lugar, se dan los procesos sociales y de desarrollo social y posteriormente se representa en procesos culturales. Por lo tanto, desde una perspectiva crítica se entiende que la cooperación internacional para el desarrollo debe generar una idea de lo cultural articulada desde el desarrollo social en procesos que incluyen las personas en su propio contexto. Estos procesos nacen desde elementos históricos de luchas por la dignidad que se convierten en logros concretos de prácticas humanas. Es precisamente en estos procesos donde las personas y colectivos construyen su propia identidad

frente al resto del mundo. La cooperación internacional para el desarrollo debe de ir siempre ligado al contexto de las personas y los territorios para comprender las necesidades en los procesos de lucha social. Hacerlo así, es tener una mirada transversal de los derechos humanos en la cooperación internacional para el desarrollo.

Los derechos humanos y la cooperación internacional son productos culturales desde el cual “hacer y deshacer mundos” HERRERA, JOAQUÍN (2008) Ambos provienen de un carácter participativo, de acción y reacción ante la realidad que habrá que transformar. Afirmamos así que el producto cultural del de la cooperación internacional, desde el paradigma crítico de derechos humanos, debe generar acciones y reacciones simbólicas donde dar respuestas a las necesidades de las personas, grupos y colectivos de los territorios.

Los derechos humanos desde el ciclo del proyecto

La protección y promoción de los derechos humanos debe ser parte integral de cualquier proyecto de desarrollo, y por tanto esto debe reflejarse en los objetivos y resultados del mismo. Pero también deben ser estos considerados durante todo el ciclo de vida y gestión del proyecto, para que las actividades se desarrollen siempre respetando, protegiendo e incluso promoviendo los derechos humanos tanto de las personas que participan en los mismos, como del resto de partes interesadas.

En este sentido otros ejes transversales como son los relacionados con género, infancia o medioambiente, también incluyen aspectos de los derechos humanos, y por tanto deben considerarse como tal, con independencia de que se gestionen otros aspectos de los mismos.

Por ejemplo, los proyectos con objetivos en los que no se recoge aparentemente algún derecho humano, también deben tener en cuenta su incidencia sobre estos.

Derechos Humanos y Participación

El establecer sistemas de participación y transparencia no sólo debe ser considerado porque los organismos financiadores lo indiquen, sino también porque es la única forma de que realmente los beneficiarios identifiquen los proyectos como propios, y puedan por tanto ser sostenible en sus resultados.

La participación de los beneficiarios y de otras partes interesadas a lo largo del ciclo del proyecto es la única forma de asegurar que éste, en todo momento, respeta y promueve los derechos humanos, al hacerles partícipes y protagonistas de su propio desarrollo, como así indica la normativa internacional. Por tanto, el trabajar en la gestión de los proyectos en esquemas de participación de las partes interesadas es un requisito para garantizar tanto la eficacia de los proyectos como los derechos de los beneficiarios y de otras partes interesadas. La participación debe ser desarrollada desde el inicio, en la identificación, en las fases de ejecución, y hasta el final, con la evaluación del mismo.

En este sentido la transparencia en la gestión del proyecto, así como el promover el derecho de acceso a la información sobre aspectos del proyecto por las partes interesadas, son ejes clave de un sistema de participación y generación de confianza eficaz.

Por otro lado, a transversalidad de los derechos humanos en los proyectos de desarrollo va íntimamente ligada a la percepción y a los impactos que pueden medir el desarrollo real e íntegro de los beneficiarios del mismo. Un proyecto que no contemple el respeto y la promoción de los derechos humanos, y no incluya objetivos directamente ligados con ellos, difícilmente podrá demostrar que los impactos producidos sobre la población objetivo han ayudado al desarrollo.

No obstante, en algunas ocasiones se pueden identificar, a través de la visión participativa de los mismos beneficiarios, problemas o colisiones entre diferentes derechos humanos, ya

sea respeto a otras poblaciones o partes interesadas más vulnerables, o al medioambiente, en este caso siempre el criterio de gestión del proyecto debe velar por la protección, respeto y promoción de los derechos de todas las personas, en especial de los más vulnerables.

En los casos de dilemas sobre actuaciones o decisiones del proyecto que puedan colisionar con derechos humanos de alguna parte interesada, siempre debe evitarse que el respeto a la diversidad cultural pueda relativizar el respeto a los derechos universales de las personas.

5. Bibliografía

- CARRINO, LUCIANO. *Perlas y piratas*. (2009) editorial ICARIA
- GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Manual. CIDEAL, Madrid.
- GÓMEZ GALÁN y SANAHUJA, J. A. (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Cideal, 2001.
- GÓMEZ GALÁN, M. y CÁMARA LÓPEZ, L., (2008). *La Gestión de la Cooperación al Desarrollo: Instrumentos, Técnicas Y Herramientas*. Editorial CIDEAL. Madrid.
- GÓMEZ GIL, CARLOS. *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica*, Papeles 2017
- HERRERA, JOAQUÍN. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Los Libros de Catarata 215. Madrid: Libros de Catarata.2005.
- HERRERA, JOAQUÍN. *La reinención de los derechos humanos*. Colección ensayando 1. Sevilla: Librería Atrapasueños. 2008
- INTERMÓN OXFAM (2017). *La realidad de la ayuda 2017*. Intermón Oxfam. Barcelona.
- MARTÍNEZ OSES, PABLO JOSÉ. *La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias*, Hegoa 2016
- MEDICUS MUNDI y MÉDICOS del MUNDO (2017). *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2017*. Medicus Mundi y Médicos del Mundo.
- NORAD (1999). *Logical Framework Approach: handbook for objectives-oriented planning*. NORAD. Oslo.
- OCAMPO, J. A. (2015). *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo XXI y CEPAL.
- ORTEGÓN, E. et alia (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- ORGANISMOS DE ESTADOS IBEROAMERICANOS OEI: Material de Curso de Experto universitario en Gestión de Proyectos de cooperación internacional 2007.
- UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE: Material de Master propio de cooperación internacional para el desarrollo 2009.

Tema 3

Módulo 3

Educación para la Ciudadanía Global (ECG)

Coordinación material docente: Libia Arenal Lora

Autora: Esther Prieto Jiménez

Universidad Pablo de Olavide

Índice

1. Introducción.....	517
2. ¿Dónde surge la Educación para la Ciudadanía Global? Y ¿en qué momento nos encontramos?	517
3. La Educación para la Ciudadanía Global en nuestro día a día	523
4. Cómo trabajar la Educación para la Ciudadanía Global.....	527
5. Para concluir.....	530
6. Referencias bibliográficas.....	531

1. Introducción

Si bien las acciones de cooperación para el desarrollo suelen tener sus beneficiarios en los países menos desarrollados, atendemos en este capítulo a la Educación para el Desarrollo que es el complemento perfecto para evitar las acciones puntuales de la cooperación y hacer el proceso más duradero y con un mayor impacto en la sociedad en su conjunto.

Cuando hablamos de Educación para el Desarrollo, aludimos a:

“Proceso educativo constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible” (Ortega, 2007:15).

Pero la Educación para el Desarrollo no siempre ha sido entendida de la misma forma, ha experimentado una evolución, que trabajaremos en este tema, pasando de un carácter puramente asistencialista a la visión de la Educación para la Ciudadanía Global (a partir de ahora ECG).

Por ECG entendemos aquel proceso formativo que se propone ir más allá de una mera transmisión del conocimiento, ya que busca un cambio en la persona que, concienciada con la realidad del entorno y siendo consciente del impacto de sus acciones, persigue una transformación social.

Necesariamente, para aludir a la ECG, debemos tomar como referente la Educación para el Desarrollo siendo ésta la dimensión superior en la que, tras seguir un proceso de evolución en la concepción, visión y posicionamiento, se ubica en la actualidad en la necesidad de la Educación para la Ciudadanía Global, como motor de cambio.

A lo largo de este tema trabajaremos las concepciones y posicionamientos de la ECG, así como las diferentes vías para abordarlas en diferentes acciones y escenarios diversos; para

finalizar con la presentación de diferentes acciones que se están implementando y que podrían considerarse “buenas prácticas” en esta dimensión socioeducativa.

La Educación para el Desarrollo llamada de “quinta generación”, o Educación para la Ciudadanía Global (ECG) es lo que nos ocupará a lo largo de este tema 3.

2. ¿Dónde surge la Educación para la Ciudadanía Global? Y ¿en qué momento nos encontramos?

La Educación para el Desarrollo, desde su aparición en los años cincuenta, ha ido evolucionando y con ello modificando sus enfoques, contenidos y prácticas. Esta evolución la apreciamos en las generaciones de la ED (Mesa, 2000):

- **Primera generación:** enfoque caritativo-asistencial. Esta generación surge en las décadas de los cuarenta y cincuenta con una fuerte vinculación al ámbito religioso, así como a las consecuencias derivadas de la II Guerra Mundial.
- **Segunda generación:** el nacimiento de la ED desde el enfoque desarrollista. Surge en los sesenta como consecuencia del interés de la población mundial por los problemas del “tercer mundo”. Es destacable que durante esta época se hace una gran labor de sensibilización con la ciudadanía del Norte, generando un distanciamiento significativo del asistencialismo, insistiendo en la idea de cooperación.
- **Tercera generación:** la ED crítica y solidaria. Nace a principio de los setenta con los enfoques más críticos y la denuncia a la creciente interdependencia global. Se acusa que el crecimiento y el desarrollo de algunas naciones derivan del

subdesarrollo de otras. Su finalidad es buscar las causas del subdesarrollo y la pobreza, analizando las relaciones Norte-Sur y crítica las políticas de desarrollo vigentes. Se intenta hacer consciente a la población mundial que los problemas globales que nos afectan a todos por igual. Cuestiona los modelos occidentales imperantes y la necesidad de modificar el *statu quo* mediante la acción nacional e internacional.

- **Cuarta generación:** la Educación para el Desarrollo humano y sostenible. Se prolonga desde los años ochenta hasta finales de los noventa. Esta época va a incorporar a su perspectiva una visión más global del desarrollo, englobando temas como los problemas ambientales, la crisis de desarrollo y conflictos armados, democracia, inmigración, racismo, género, y derechos humanos. Bajo esta nueva perspectiva, las Naciones Unidas proponen en 1990 la noción de “desarrollo humano”, una nueva forma de entender el desarrollo que se centra en los efectos reales que éste tiene en la vida de las personas en lugar de limitarse a los indicadores económicos tradicionales.
- **Quinta generación:** la ED para la ciudadanía global. La quinta generación de EpD se da desde finales de los 90 hasta la actualidad. En ella se toma conciencia de que el problema del “Tercer Mundo” y la crisis de desarrollo no son problemas aislados. El estado de bienestar, tal y como lo conocemos, está siendo desmantelado por los países de occidente, dejando paso a un precipitado proceso de globalización y privatización de la economía mundial. Esta generación promueve una conciencia de la ciudadanía global, implicación ciudadana de acción local y global. Además, plantea la necesidad de coordinar el Norte y el Sur mediante las redes nacionales e internacionales, y prestar unos objetivos en común.

Es en este último posicionamiento o generación, donde se comprende el proceso educativo para el desarrollo desde una dimensión global y de comunidad y donde surge, por tanto

la Educación para la Ciudadanía Global. Teniendo en cuenta esta evolución acontecida desde su origen hasta la actualidad, queremos reforzarla y acompañarla de diferentes declaraciones, textos legales y acontecimientos que pueden contribuir a la conceptualización actual de la Educación para el Desarrollo.

La ECG viene avalada y recogida en diferentes textos internacionales de alto impacto y valor reconocido, entre los que destacamos los siguientes (Prieto-Jiménez, Tormo y López, 2016):

1. **Declaración de Maastricht (2005-2014):** Al principio del milenio, surge en Europa una preocupación por la relevancia de la educación global mediante la adquisición de conocimientos y habilidades para comprender, participar e interactuar críticamente en la sociedad global del momento, involucrando a la ciudadanía en las nuevas formas de educación, que les enseñe a llevar una forma de vida sostenible. En este marco, en el año 2002, se reunieron en los Países Bajos las delegaciones participantes de toda Europa con el fin de realizar una estrategia europea sobre cómo mejorar y aumentar la Educación Global en Europa hasta el año 2015. Durante este encuentro se tuvieron en cuenta los compromisos internacionales para el desarrollo global sostenible realizados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, además de los objetivos de desarrollo del milenio de la ONU. Por otra parte, se contemplaron los acuerdos y compromisos internacionales, nacionales y regionales para aumentar y mejorar el apoyo a la educación global. Encontramos aquí la definición de Educación Global, entendiendo por ella:

“la educación que abre los ojos y la mente de las personas ante las realidades del mundo, y les despierta para lograr un mundo más justo y equitativo, en el que los derechos humanos sean para todos y para todas.” (Declaración de Maastricht, 2002)

Igualmente se matizó que la educación global abarca la Educación para el Desarrollo, la educación en derechos humanos, la educación para la sostenibilidad, la educación para la paz y la prevención de conflictos e interculturalidad. Se acordó que un mundo que es justo, pacífico y sostenible está en el interés de todos, que la educación global es una obligación que contribuye significativamente a la consecución de estos compromisos, que el acceso a la educación global es una necesidad y un derecho. La declaración de Maastricht (2002) establece que para ello será necesario:

- Aumentar y mejorar la cooperación y la coordinación entre actores locales.
- Aumentar significativamente los fondos adicionales, en los niveles nacional e internacional;
- Mejorar el apoyo a través de los diferentes Ministerios, para garantizar la plena integración de la Educación Global en los planes de estudio de la educación formal y no formal en todos los niveles.
- Incrementar de forma significativa la cooperación entre el Norte-Sur y Este-Oeste.

2. Consenso Europeo sobre Desarrollo (2007): La UE realizó una declaración de política de desarrollo llamada “Consenso Europeo”. Contiene dos partes: la primera, que fija los objetivos y principios comunes de la cooperación para el desarrollo; y la segunda, que concreta el papel de la Comisión Europea, así como la forma en la que se llevarían a la práctica los objetivos, principios, valores y políticas a favor del desarrollo. Entre los objetivos comunes precisados, se estableció como el propósito esencial la erradicación de la pobreza extrema y el hambre en el contexto del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más globalizado e independiente. A lo largo de este documento también se

hace referencia a la coherencia de las políticas a favor del desarrollo en los ámbitos del comercio, el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad, la agricultura, la pesca, la dimensión social de la globalización, el empleo y el trabajo dignos, las migraciones, la investigación y la innovación, la sociedad de la información, el transporte y la energía.

Todos estos procesos tendrán un impacto, no sólo en el papel que la UE juega en materia de lucha contra la pobreza, sino también en el papel de la sociedad civil y de las ONGD como actores de estas políticas de solidaridad internacional. [...] son igualmente una oportunidad para debatir de manera transparente y democrática el impacto de las políticas europeas en las poblaciones más desfavorecidas y el papel de Europa en el mundo como una posible fuerza mundial para el cambio. (Asiain, Martínez y Olivier, 2006)

3. Declaración de Bonn (2009): La Conferencia Mundial de la UNESCO sobre La Educación para el Desarrollo Sostenible, Celebrada en Bonn (Alemania) del 31 de Marzo al 2 de Abril de 2009, más conocida como la Declaración de Bonn, establece que pese al crecimiento económico experimentado durante todo el siglo XX, en la actualidad la pobreza y la desigualdad seguían siendo un problema sin solución, el cual afectaba a millones de personas en el mundo, especialmente a aquellas que son más vulnerables. Dado el contexto en el que se desarrolló esta conferencia, es decir en plena crisis económica y financiera a nivel mundial, se ponía de manifiesto la necesidad de concebir una modalidad de desarrollo económico sostenible, en la que las pautas de producción y consumo sean también sostenibles, por lo que se hace patente que es necesario que todos los países (desarrollados o en desarrollo) cooperen para garantizar el desarrollo sostenible ahora y en el futuro. En esta declaración se propone que:

Invertir en la Educación para Desarrollo Sostenible (EDS) es invertir en el futuro, ya que esto es una medida que puede salvar la vida de muchas personas, sobre todo las de aquéllas que viven situaciones de conflictos armados, o que viven en países que aún están en vías de desarrollo. (Declaración de Bonn, 2009)

A lo largo del documento se hace referencia a que la EDS ayuda a las personas a hacer frente a los problemas como son los relativos al agua, la energía, el cambio climático, los desastres naturales, la pérdida de la biodiversidad, las crisis alimentarias, las amenazas contra la salud, la exclusión social...; ya que la EDS se basa en los valores de justicia, equidad, tolerancia, suficiencia, responsabilidad, además promueve la igualdad entre hombres y mujeres, la cohesión social, y la disminución de la pobreza...

4. DE Watch (2010): En este informe se trabajaron algunos enfoques comunes en materia de Educación para el Desarrollo con la finalidad de establecer un consenso a nivel de conceptos, normas y políticas. En el informe *European Development Education Monitoring Report “DE Watch”* (Krause 2010) se desarrolla que la ED puede dar lugar a cuatro formas de entender esta educación (Sianes, Córdón & Ortega; 2012):

- La ED como relaciones públicas: actividades para aumentar el apoyo de la población a las acciones de la cooperación.
- La ED como sensibilización: informar y sensibilizar sobre cuestiones más específicas en la ED.
- La ED como educación global: hace referencia a la educación global como una forma de educación bajo la cual se enseña sobre la importancia de vivir en un mundo

globalizado, haciendo conscientes a la ciudadanía de la importancia y responsabilidad que tienen sus acciones.

- La ED como mejoramiento de las habilidades para la vida: se pretende mejorar la forma de pensamiento de la ciudadanía, haciéndoles personas más críticas y resilientes, capaces de cuestionar, analizar y cambiar la realidad que les rodea.

5. Manifiesto Internacional para una Ciudadanía Global

(2012): Este manifiesto fue elaborado por CIDAC, INIZJAMED, INTERMON-OXFAM y UCODEP. Dicho documento se elabora desde el convencimiento de que la educación es el elemento transformador de la ciudadanía. Se centra especialmente en el ámbito escolar y en resumen:

- Se exige a los estados la garantía del derecho a la educación al margen de la comercialización de este derecho.
- Se apuesta por incentivar a toda la comunidad educativa para una gestión democrática de la escuela.
- Busca la promoción de escenarios de participación de toda la comunidad educativa para el ejercicio de la ciudadanía global.
- Incide sobre la necesidad de introducir la Educación para una Ciudadanía Global con carácter transversal, basando el aprendizaje en temáticas sociales relevantes.
- Alude a la importancia de impulsar metodologías de aprendizaje que alienten a la participación, experimentación y consideren la dimensión socio-afectiva atendiendo a la finalidad de la Educación para una ciudadanía global.
- Solicita la creación de materiales didácticos en línea con los valores perseguidos por la Educación para una ciudadanía global.

- Plantean la necesidad de fomentar capacidades para un análisis crítico y el uso activo de los medios de comunicación.
- La importancia de invertir en la formación de educadores, tanto inicial como continua y de todos los actores de la comunidad educativa.
- Favorecer el proceso de construcción de una ciudadanía global en la que participen todos los componentes de la sociedad.
- Considerar que la educación es el elemento que genera el cambio, mediante colaboración y cooperación con todos los agentes sociales.

En esta línea queremos aludir también a la creación de “La Red de Docentes para el Desarrollo”, de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, constituyéndose en una herramienta fundamental para la construcción de la ciudadanía global. (AECID, 2013:54)

6. Conclusiones de *Education of Global Citizens* (2014):

Teniendo en cuenta los índices de calidad obtenidos por el sistema educativo finlandés, se realizó en el 2014 el simposio “La Educación para la Ciudadanía Global” inspirado en la reforma curricular de este país, donde se centra la importancia en la Educación Global y en las competencias de la ciudadanía. Las consideraciones allí alcanzadas podían ser de referencia para otros países. Entre ellas destacamos:

- Considerar la educación global como el eje central de todo proceso de aprendizaje.
- Reflexionar y teorizar sobre aspectos conceptuales y críticos mediante la investigación, así como compartir el aprendizaje que de estos procesos emane.

- Identificar y compartir las buenas prácticas en las escuelas y organizaciones.
- Siguiendo la definición de Maastricht, afirman que la Educación Global abarca Educación para el Desarrollo, Educación en Derechos Humanos, Educación para el Desarrollo Sostenible, Educación Intercultural y Multicultural, Educación para la Paz y Educación para la ciudadanía.
- Reconocen la necesidad de promover la igualdad de oportunidades que ayude a asumir una actitud de interdependencia y solidaridad, para así conseguir la inclusión de las voces del sur y de la ciudadanía global.
- Promover la justicia y equidad aun siendo conocedores de los conflictos de poderes.
- Es necesario potenciar la competencia cívica en la Educación Global, en las dimensiones locales, nacionales y mundiales, para que así se pueda fomentar la participación ciudadana.
- Entender las escuelas como centros en los que se desarrolle el aprendizaje incluyendo a toda la comunidad, potenciando las interrelaciones globales y las experiencias de aprendizaje.

Con todo ello se reconocen que hay numerosas estrategias para asegurar una Educación Global de calidad. Estas estrategias deben fundamentarse en programas de colaboración e intercambio, favoreciendo un aprendizaje más abierto.

7. *Monitoring and Education for Global Citizenship* (2015):

Es un documento que parte de una serie de eventos generados por el DEEEP para la reflexión sobre los aspectos teóricos y prácticos de la Educación para el Desarrollo y la

Ciudadanía Global. Entre los aspectos fundamentales allí tratados se recogen los siguientes:

- La falta de participación en el diseño de marcos de supervisión: Vuelve a reiterarse la queja de que el proceso de evaluación y monitoreo de los proyectos y acciones en la línea de desarrollo, no están protagonizados por agentes expertos y conocedores de la materia, reduciéndose más a un control que a una oportunidad para el cambio y la mejora.
- Otra de las críticas es que los resultados tienen prioridad sobre el proceso, y la responsabilidad mayoritaria de esta cuestión la tienen los responsables educativos, que debido a los indicios de calidad seguidos en el momento, dan más relevancia a los resultados finales y estadísticas que permitan cuantificar, antes que a las metodologías y a los procesos.
- La falta de conocimiento que hay, sobre la Educación para la Ciudadanía Global. Esta falta de información les hace no otorgarle la necesidad que precisa, y si no se comprende su utilidad y prioridad, difícilmente se podrá progresar y lograr los resultados deseados.
- Es necesario llegar a un consenso en lo que afecta a lo que se entiende por Educación para la Ciudadanía Global, tanto por parte de los responsables políticos, como de los profesionales del ámbito educativo.
- La puesta en marcha y control de la Educación para la Ciudadanía Global supone un esfuerzo extra que recae sobre los propios docentes. Por ello se aboga por una diferenciación de funciones, un apoyo institucional y una mayor cualificación y especialización en la capacitación profesional.

Finalmente, en este documento se vuelven a poner de manifiesto una serie de cuestiones ya enunciadas hace años y

que aún están pendientes de resolver. En líneas generales y a modo de resumen, quizás las más relevantes son la necesidad de unificar una terminología universal que favorezca el proceso de comunicación entre actores, y que facilite la comprensión y asimilación por parte de la ciudadanía.

8. Agenda 2030: Conforme se fue acercando el plazo fin de 2015 para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y ante el no cumplimiento de las metas propuestas, hubo que identificar nuevas prioridades y objetivos sobre los que diseñar todos los esfuerzos en la línea de desarrollo. Fue en la Conferencia de Río +20 de Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012, donde se acordó la creación de un grupo de trabajo abierto intergubernamental para la definición de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde la construcción de los grupos de trabajo en el 2013 se conformaron en el único espacio intergubernamental en el que se discutió la configuración de la Agenda 2030 (AECID, 2013b). En líneas generales, los 17 ODS tienen como meta final poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los nuevos ODS como la agenda de desarrollo sostenible, abarca mucho más que los ODM, ya que se centra en trabajar sobre las causas fundamentales de la pobreza y asume la necesidad de que el desarrollo funcione para todas las personas. La unión directa que encontramos entre la Educación para la Ciudadanía Global y los ODS se basan en la herramienta necesaria para que estos objetivos lleguen y calen en la ciudadanía, mediante la educación, ya que:

“La ECG se concibe como un proceso de aprendizaje dinámico y abierto a los cambios que se producen en el contexto internacional, capaz de incorporar nuevas visiones y enfoques en el ámbito global” (Mesa, 2019:7)

3. La Educación para la Ciudadanía Global en nuestro día a día

Son muchos los autores de gran prestigio y reconocimiento del ámbito educativo, los que han querido aportar una definición sobre lo que consideran Educación para la Ciudadanía Global:

Gimeno Sacristan (2005) lo considera como una educación integral en consonancia con todo lo que nos rodea, es un “educar para la vida” educar para un mundo donde nada de lo que en él ocurre debería sernos ajeno.

Imbernón (2002) entiende la ECG como una renovación de la educación, en la que se contemple una implicación y compromiso, tanto de la educación como de todos los componentes de las instituciones educativas, en la lucha contra las desigualdades, la pobreza, la exclusión social...

Para llevar a la práctica lo anteriormente expuesto se presentan unos contenidos conceptuales básicos de la Educación para el Desarrollo que facilitan atisbar los principales retos y alcanzar las metas más relevantes que esta disciplina presenta. Entre los más significativos citamos (Ortega Carpio, 2007:21):

- Justicia social y equidad: comprensión de las desigualdades e injusticias dentro de las sociedades y entre ellas; conocimiento de las necesidades humanas y de los derechos humanos.
- Globalización e interdependencia: comprensión de las interrelaciones económicas, políticas, sociales, culturales y medioambientales en todo el planeta.
- Desarrollo: comprensión del concepto de desarrollo; desarrollo humano y sostenible; conocimiento de los distintos componentes del desarrollo; evolución histórica del concepto y alternativas propuestas; comprensión de los límites del actual modelo de desarrollo vigente en nuestra sociedad.

- Diversidad: comprensión de las diversidades que existen dentro de las sociedades y cómo las vidas de los demás pueden enriquecer la nuestra; conocimiento de los prejuicios hacia la diversidad y cómo se pueden combatir.
- Paz y conflicto: comprensión de los conflictos pasados y de los presentes, y de la prevención y mediación en los conflictos; comprensión de la paz positiva.
- Ayuda al desarrollo: comprensión de los antecedentes históricos del desarrollo de la ayuda, sus formas y procesos, la diversidad de instrumentos y los principales argumentos políticos, económicos, sociales y culturales que subyacen en su uso.
- Ciudadanía global: comprensión del significado ético de la comunidad mundial de iguales, de la responsabilidad de la ciudadanía en el desarrollo y de las propuestas políticas para su realización.

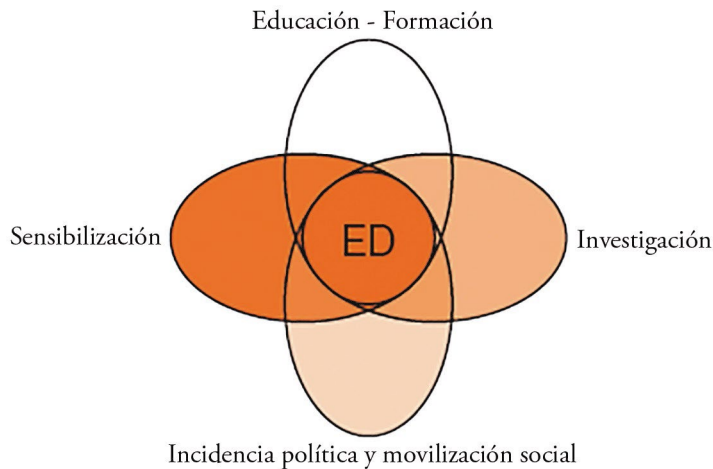
Siendo conocedores de los principales conceptos con los que se ha de trabajar nos encontramos en disposición de identificar las posibles vías que nos facilitarán su desarrollo.

Dado que la finalidad última de la Educación para la Ciudadanía Global es promover actitudes solidarias entre la ciudadanía, para conseguir un compromiso en la lucha contra las desigualdades persiguiendo un desarrollo humano y sostenible, es preciso que existan diferentes vías de canalización para llegar a la ciudadanía.

Para ello nos basaremos en las dimensiones que nos plantea Ortega (2007). Estas dimensiones son cuatro, que aunque las abordaremos de manera independientes, vamos a comprobar que es preciso que entre todas ellas exista una interacción continua, ya que si no se produce así no se conseguirá la transformación social: “la interacción de estas cuatro dimensiones es necesaria para transformar el imaginario colectivo del Norte y realizar una crítica fundamentada al modelo de desarrollo global imperante” (Argibay y Celorio, 2005: 51).

Figura 1: Las 4 dimensiones de la Educación para el Desarrollo.

Fuente: Mesa, 2007.



Educación-Formación sobre Desarrollo: Quizás esta sea la dimensión más clara y obvia, ya que mediante la educación propiamente dicha se podrán impartir una serie de conceptos, desarrollar diferentes habilidades y transmitir determinados valores. Gracias al proceso educativo para el Desarrollo se puede cerrar el ciclo tan buscado de formación-reflexión-acción ya que el hecho de comprender una situación de desigualdad va a llevar al sujeto a considerarla y actuar ante ella (Ortega Carpio, 2007).

A la hora de planificar una oferta formativa sobre el Desarrollo, hemos de tener claros diferentes aspectos como: el grupo de destinatarios, la finalidad perseguida, el contexto en el que se ubican, el entorno que los rodea, posibles agentes implicados, y demás condicionantes que pueden llegar a optimizar el proceso formativo.

Dependiendo de los diferentes aspectos enunciados el diseño de la actuación se diferenciará. A continuación queremos indicar los tres ámbitos esenciales de la Educación en los que tiene cabida la Educación para el Desarrollo:

- **Educación formal:** aprendizaje ofrecido normalmente por un centro de educación o formación, con carácter estructurado (según objetivos didácticos, duración o soporte) y que concluye con una certificación. El aprendizaje formal es intencional desde la perspectiva del alumno.
- **Educación informal:** aprendizaje que se obtiene en las actividades de la vida cotidiana relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio. No está estructurado (en objetivos didácticos, duración ni soporte) y normalmente no conduce a una certificación. El aprendizaje informal puede ser intencional pero, en la mayoría de los casos, no lo es (es fortuito o aleatorio).
- **Educación no formal:** aprendizaje que no es ofrecido por un centro de educación o formación y normalmente no conduce a una certificación. No obstante, tiene carácter estructurado (en objetivos didácticos, duración o soporte). El aprendizaje no formal es intencional desde la perspectiva del alumno.

Como se podrá apreciar en la práctica, estas tres modalidades de educación se encuentran fuertemente relacionadas entre sí, y en determinadas ocasiones resulta muy complejo poder delimitar exactamente la naturaleza de una intervención (fundamentalmente entre la educación no formal e informal).

Planteamos a continuación posibles ejemplos de ofertas formativas para el Desarrollo en los diferentes ámbitos de la educación enunciados con anterioridad:

- **Educación formal:** en cuanto a la educación formal se refiere, podemos aludir a las diferentes “educaciones para...” que hallamos en los currículas de los distintos ciclos académicos. Quizás el mejor ejemplo se encuentre en la Educación para la Ciudadanía.

- Educación no formal: es aquí donde la Educación para el Desarrollo obtiene una cancha de juego más amplia. En este ámbito se desarrollan todos los proyectos y programas que persiguen una mejora de la ciudadanía, la lucha contra las desigualdades sociales, la promoción de la participación, entre otros.
- Educación informal: finalmente, y relacionándola directamente con la Educación para el Desarrollo, podemos señalar que estamos aludiendo a todo aquello que, en muchas ocasiones sin proponérselo, nos hace recapacitar e incluso cambiar nuestra actitud ante situaciones de desigualdades sociales. Un claro ejemplo podrían ser determinadas películas que, sin ser documentales realizados expresamente para concienciar, hacen que el espectador reflexione y, posiblemente, actúe.

La sensibilización: atendiendo a la definición que nos presenta la Cátedra UNESCO, sobre el concepto que nos ocupa, entendemos que se encuentra compuesto por diferentes aspectos que pasamos a enunciar (de Febrer, 2008):

- Ayudar a comprender las interrelaciones y las desigualdades existentes hoy, sus consecuencias y las estructuras o instituciones que las hacen posibles.
- Ayudar a no ser indiferentes.
- Ayudar a actuar, a buscar posibilidades de cambio social, hacer propuestas, presionar, influir en los ámbitos de decisión políticos y mediáticos.

En definitiva, volvemos a reincidir en la idea de la necesidad de concienciar y movilizar a los ciudadanos en pro de una vida más justa para el conjunto de la sociedad y en la lucha contra las injusticias y las desigualdades sociales. Considerando el Código de Conductas de la ONG de desarrollo, la sensibilización tiene como finalidad:

1. “Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.
2. Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas.
3. Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
4. Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos”.

Investigación para el Desarrollo: la tercera de las dimensiones que nos ocupas se materializa en el proceso de la investigación, orientada al estudio en profundidad de todo aquello relacionado con las desigualdades sociales y el pleno desarrollo de la ciudadanía.

Es fácil percibir la importancia suprema que posee esta dimensión en todo el proceso de la Educación y Cooperación al Desarrollo. Entendemos que en la investigación se encuentra la base que va a dar consistencia a las otras tres dimensiones (sensibilización, educación e incidencia política).

Hemos de matizar que la naturaleza que va a predominar en la investigación para el Desarrollo es la de carácter participativo. De ahí que sea la investigación-acción la modalidad más representativa de este tipo de investigaciones. Atendemos ahora a la definición que nos presenta Kurt Lewin que fue el primero en utilizar esta denominación en 1946, y él considera que:

“La investigación acción es una forma de cuestionamiento autorreflexivo, llevada a cabo por los propios

participantes en determinadas ocasiones con la finalidad de mejorar la racionalidad y la justicia de situaciones, de la propia práctica social educativa, con el objetivo también de mejorar el conocimiento de dicha práctica y sobre las situaciones en las que la acción se lleva a cabo”.

Los principales pasos que hemos de dar para llevar a cabo una correcta investigación-acción, se basan en un proceso lógico, que planteamos a continuación, y que surge tras la identificación de un problema o de una realidad a mejorar:

1. La observación: En esta fase será en la que se identifique el problema o la necesidad sobre la que se desea trabajar. Para ello es necesario que una vez que se realiza la observación se consiga plasmar esa información de manera que pueda ser analizada e interpretada con vistas a la elaboración del diagnóstico.
2. La planificación: Tras conocer la realidad sobre la que vamos a trabajar y con el diagnóstico previo clarificado, se procederá a diseñar el procedimiento de actuación. Una vez que conocemos el problema, hemos de decidir cómo vamos a proceder. Dentro de la planificación se planteará necesario llevar a cabo una priorización de necesidades, así como el planteamiento de diferentes hipótesis y alternativas.
3. La acción: esta es la fase que diferencia esta investigación de otras que poseen una naturaleza diferente. En esta ocasión, una vez que se ha diagnosticado el problema, y se realiza la planificación, se lleva a la práctica las diferentes propuestas o alternativas. De esta forma podremos comprobar si lo planificado tiene la repercusión esperada en el medio para el que fue diseñada.
4. La reflexión: La valoración sobre la efectividad o no de llevar a la acción la planificación diseñada, nos va a venir dada por el proceso de la reflexión. Es aquí donde el

investigador ha de ser comprometido y veraz con los resultados obtenidos. Tras este proceso, se podrá modificar el plan de acción atendiendo a los posibles problemas o diferentes vías que se han apreciado en la práctica.

Finalmente, y en lo que a la Investigación para la Ciudadanía Global respecta, hemos de apostar por un trabajo investigador conjunto en el que confluyan diferentes disciplinas. Como sabemos, son muchos los profesionales que trabajan en el campo de la Educación y Cooperación al Desarrollo, por eso se plantea imprescindible un trabajo investigador conjunto.

Tal y como indica Jurjo Torres: “la interdisciplinariedad implica una voluntad y un compromiso de elaborar un marco más general en el que cada una de las disciplinas en contacto son a la vez modificadas y pasan a depender claramente unas de otras” (Torres, 1994:75).

Incidencia política y movilización social: La participación activa de la ciudadanía es uno de los fines últimos que persigue la Educación para el Desarrollo; pero a la misma vez es un fin en sí misma. Es decir, mediante la incidencia política podemos conseguir grandes progresos en lo que respecta al desarrollo.

“La incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Consiste en un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general” (WOLA, 2002).

No debemos confundir la participación activa con la incidencia política. Para conseguir modificar el pensamiento

político, las leyes, la implicación de los gobiernos, etc., es preciso algo más que una participación activa ya que el fin que se propone es más amplio, se pretende modificar las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía en su conjunto.

Como podemos apreciar, la incidencia política se convierte en una herramienta esencial para progresar en la eliminación de las desigualdades Norte-Sur, la erradicación de la pobreza, etc. Entre las principales utilidades que posee la incidencia política citamos las siguientes:

- Resolución de programas específicos mediante cambios concretos en políticas y programas públicos
- Fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil
- Promoción y consolidación de la democracia.

Para que la incidencia política sea realmente efectiva debe de surgir y hacerse oír mediante las movilizaciones sociales. Pero ¿de dónde y por qué surgen los movimientos sociales? Pasamos a responder esta cuestión apoyados en el argumento de Grau e Ibarra (2000:9):

1. Un movimiento social surge porque existen tensiones estructurales (las estructuras del trabajo o las familiares o las urbanas), que generan vulneración de intereses muy concretos, muy visibles, muy sentidos; muy vividos a veces. Así pues, surgen por carencias o fracturas estructurales (que, dicho sea de paso, siempre existirán).
2. Un movimiento social surge porque otras formas preexistentes –organizaciones– de solucionar ese conflicto no pueden llegar a él, no saben llegar a él o no quieren llegar a él. Surge, pues, porque existen carencias organizativas.
3. Un movimiento social surge además porque a la gente –a determinada gente– no le gusta cómo se vive (cómo viven ellos) en general y cómo se vive la resolución de esa injusticia, de esa negación de intereses colectivos (pero muy

cercanos) en particular. Preferiría vivir/relacionarse con los otros de otra forma y preferiría solucionar esos problemas colectivos de la misma manera que le gustaría vivir.

Los movimientos sociales y los procesos de incidencia política precisan de un trabajo investigador previo, de un proceso de sensibilización y formación, así como de una implicación de todos aquellos posibles afectados. Tal y como indica Ortega Carpio (2007:22):

“El trabajo de incidencia política cobra sentido cuando está basado en experiencias de trabajo directo con las poblaciones con las que se trabaja ya que se es testigo directo de cara a los políticos y los decisores. La participación de actores del Sur es fundamental en todo el trabajo de incidencias ya que se actúa en su nombre y es fundamental tener claro cuáles son sus objetivos. En incidencia política y movilización social es fundamental el trabajo en red”.

Es preciso contar con todas las poblaciones afectadas, indistintamente de que sean del Norte o del Sur, más o menos desfavorecidas o excluidas, para que todas estas dimensiones de la Educación para el Desarrollo den el fruto esperado.

4. Cómo trabajar la Educación para la Ciudadanía Global

Abordaremos en este punto las diferentes metodologías que podemos aplicar para llevar a cabo la Educación para la Ciudadanía Global. Igualmente, identificaremos cómo debe ser un correcto proceso de evaluación de las acciones que realicemos en esta materia, para garantizar que nuestro trabajo está teniendo el impacto deseado.

Metodologías innovadoras

Dado que lo que queremos abordar en el proceso educativo es una nueva forma de entender la educación, considerándola de una manera global e identificando todas las acciones que puedan tener repercusión tanto en el entorno inmediato, como en cualquier lugar del planeta, consideramos necesario acudir a nuevas metodologías docentes que faciliten la adquisición de las diferentes competencias que se requieren para la formación de un ciudadano global.

Para construir una propuesta metodológica sensible a una educación en valores que permita medir las contribuciones de los procesos de ECG, se hace necesario identificar las competencias ciudadanas centrales que se espera lograr. De acuerdo con la UNESCO (2014) éstas son:

- Conocimiento profundo de las problemáticas globales, desde la perspectiva de los valores orientados por la justicia, equidad, dignidad y respeto.
- Habilidades cognitivas para pensar crítica, sistémica y creativamente desde una perspectiva múltiple y compleja, orientada a la resolución de problemas.
- Habilidades no cognitivas, en su dimensión social, como la empatía y la resolución de conflictos, y en su dimensión comunicativa. Aptitudes para el trabajo en red y la interacción intercultural.
- Actitud basada en un entendimiento de las identidades múltiples, respeto a la diversidad, y sentimiento de pertenencia a una humanidad común.
- Capacidades comportamentales para actuar responsable y colaborativamente con la finalidad de encontrar soluciones para alcanzar el Bien Colectivo frente a los desafíos globales.

Para conseguir formar a la ciudadanía en estas competencias, se hace preciso revisar las metodologías tradicionales y apostar por aquellas denominadas como innovadoras, que nos permitan centrarnos en un proceso de formación integral.

Aprendizaje Servicio (ApS): En esta metodología el alumno se relaciona con un entorno real donde identifican una situación que se puede mejorar y se comprometen en su resolución, mediante un servicio que presta el alumnado a la comunidad. Mediante el desarrollo de ese servicio docentes y alumnado, junto con la comunidad, participan en un proceso de aprendizaje abierto, mediante el desarrollo de un proyecto solidario que pone en juego conocimientos, habilidades, actitudes y valores, que tiene un impacto positivo en toda su entorno (Red Española de Aprendizaje Servicio, 2019).

Aprendizaje Basado en Problemas (AbP): Es una metodología que nace en el campo de la medicina. La base de ella se centra en el uso de problemas para la aplicación de conocimientos en su resolución. En este caso el proceso de aprendizaje se centra en el alumnado, trabajando en pequeños grupos donde los docentes son meros facilitadores que presentan los diferentes problemas y guían al alumnado en su resolución. En esta metodología juega un factor clave el autoaprendizaje y la capacidad del alumnado de auto dirigir el proceso de aprendizaje.

Aprendizaje por Proyectos (ApP): Esta metodología pretende dar una visión integral del aprendizaje. En lugar de parcelar la educación por sectores o áreas de conocimiento, se determinan unos proyectos en los que resulta necesario integrar todos y cada uno de los conocimientos que posee el alumnado. De esta forma, el alumnado trabaja en pequeños grupos, donde comparten los diferentes saberes y experiencias. Así relacionan los contenidos estudiados identificando la interdisciplinariedad propia de los proyectos. Juega un papel crucial el aprendizaje significativo.

Aprendizaje Colaborativo (AC): Finalmente, el aprendizaje colaborativo permite que los diferentes estudiantes sean capaces

de intercambiar conocimientos y vivencias, mediante la colaboración para la adquisición de las competencias perseguidas. Va más allá de un mero trabajo en equipo. La meta fijada desde el inicio no podrá ser alcanzada sin la participación y colaboración de todos los integrantes. Huye del individualismo. En esta metodología se requiere una responsabilidad individual, que posteriormente se convierte en una interdependencia de todos los miembros del grupo, donde colaboran e interaccionan, para que tras un proceso de reflexión se identifiquen los pasos a dar para llegar conjuntamente a la finalidad marcada.

La evaluación de las acciones: Una vez identificadas las vías en las que podemos basarnos para desarrollar la Educación para la Ciudadanía Global, se hace preciso identificar cuál es la mejor forma de conocer si hemos alcanzado o no la finalidad propuesta de transformar a la ciudadanía para su posicionamiento y perspectiva global de todo lo que lo rodea.

En esta línea entendemos que evaluar el impacto de las acciones de ECG no es algo sencillo, ya que lo que buscamos es un cambio en el individuo y en el colectivo que, difícilmente se puede llegar a estandarizar. Por ello, y coincidiendo con Román y López (2019), consideramos que este tipo de evaluación debe centrarse en identificar los cambios que se han producido en los siguientes aspectos: conocimientos conceptuales, razonamiento crítico, conocimientos procedimentales, y actitudes basadas en valores que conduzcan al cambio de comportamientos. Estas autoras proponen el siguiente modelo en el que, aun considerando la complejidad del proceso, puede ser de ayuda para identificar los cambios producidos.

Como se puede apreciar en la imagen anterior, son 4 las fases a las que atender a la hora de evaluar los contenidos adquiridos en un proceso de ECG. En la base hallamos la reacción, que se centra en el momento en el que captamos el interés del colectivo con el que estamos trabajando. Posteriormente, se centra en la dimensión más cognitiva del aprendizaje, para

pasar a la fase en la que se identifican los cambios en cuanto a los comportamientos. La última fase, se puede relacionar con el impacto directo que tenga este proceso de aprendizaje en el entorno inmediato de los participantes, siendo la base de un proceso de cambio y transformación.

Diagrama 1. Adaptación de los niveles de Kirkpatrick para su aplicación en evaluación de programas de ECG.



Fuente: Elaboración Evaluando a partir del modelo de Kirkpatrick adaptado a la teoría de cambio de la ECG.

5. Para concluir

Como hemos ido viendo a lo largo de este tema, la Educación para la Ciudadanía Global se conforma en la quinta generación de la Educación para el Desarrollo, donde se persigue que el conjunto de la sociedad se conciencie de que forman parte de una realidad mayor en la que tienen incidencia e impacto todas y cada una de las acciones que realizamos en nuestro día a día.

Partiendo de lo local y pensando en lo global es como realmente se puede hacer que el cambio sea real y el proceso educativo tenga el impacto que buscamos. Esto viene recogido en los diferentes textos y declaraciones que hemos presentado en este tema, sirviendo como base y marco de actuación para la ECG.

Pero para que el cambio sea realmente significativo, necesitamos atender a las diferentes dimensiones trabajadas, partiendo de un proceso formativo, sensibilizando a la ciudadanía, investigando en las diferentes materias y temáticas que dan forma a los problemas, retos y desafíos globales que son foco de atención de la cooperación internacional para el desarrollo y llevando a la ciudadanía a la movilización social para conseguir la incidencia política.

En definitiva, si queremos formar a la ciudadanía en una dimensión diferente, integral y de cambio, tenemos que recurrir a distintas formas de enseñar, por ello, es necesario recurrir a las metodologías innovadoras, abiertas y comprometidas con el entorno, en el que el alumnado ya no solo va a recibir una serie de contenidos teóricos, sino que los va a usar como medios para resolver, conjuntamente y huyendo de la individualidad, problemas de su entorno inmediato.

Todo este proceso formativo requiere igualmente de un seguimiento y evaluación que sea capaz de identificar si realmente hemos conseguido el cambio anhelado. Por ello es necesario definir un proceso de evaluación en el que podamos advertir aquellos aspectos que hemos alcanzado y cuáles han quedado pendientes para seguir trabajando en ellos.

La Educación para la Ciudadanía Global es una forma diferente de mirar nuestro entorno. La ECG es necesaria en todos los sectores y ámbitos de la sociedad, si queremos conseguir ese desarrollo tan ansiado para todos los pueblos y naciones. A lo largo de estas líneas, si algo queda claro, es que este reto no se puede conseguir de manera aislada, sino que precisamos de toda la sociedad en su conjunto para hacerlos agentes de su propio cambio. Sólo así podremos conseguir el cambio deseado.

6. Referencias bibliográficas

- AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2007) Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo. Sevilla, Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.
- ARGIBAY, M., Y CELORIO, G. (2005): *La Educación para el Desarrollo*, Vitoria: Hegoa
- CASTELLS CABALLOS, JM. *Ámbitos de Actuación de la EpD: ADVOCACY (Incidencia Política)*. Intermond Oxfam.
- CELORIO DÍAZ, GEMA (2001): *Nuevos retos para la Sensibilización sobre el Desarrollo*. Cuadernos Bakeaz, 45. Bilbao: Bakeaz.
- CONGDE (1992): *Directorio anuario 1990*, Madrid: Coordinadora.
- COORDINADORA DE ONGD DE ESPAÑA (1999): *Las ONGD y la Unión Europea*. Madrid: Coordinadora de ONGD de España.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2005). *La educación que aún es posible*. Madrid: Morata
- GRAU, E. E IBARRA, P. (COORD.). *Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Icaria Editorial y Getiko Fundazioa. Barcelona, 2000.
- HEGOA (2000): *Globalizar la solidaridad. Construir el Desarrollo Humano*. Conferencia ONGD 2000. Conclusiones. Bilbao: Hegoa- Coordinadora de ONGD de Euskadi.
- IMBERNÓN, F. (2002). “Introducción: El nuevo desafío de la educación. Cinco ciudadanía para un futuro mejor”. En Imbernón, F. (coord.) *Cinco ciudadanía para la nueva educación*. Barcelona: Graó.
- INTERMÓN-OXFAM (2004): “La Realidad de la Ayuda. 2003-2004. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional”. *Colección Informes nº 26*. Barcelona: Intermon-Oxfam.
- KEMMIS, S. y MCTAGGART, R. (1988). *Cómo planificar la investigación-acción*, Barcelona: Laertes.
- LEWIN, K. (1973). Action research and minority problems. En K. Lewin (201 – 216): *Resolving Social Conflicts: Selected Papers on Group Dynamics* (ed. G. Lewin). London: Souvenir Press.
- ORTEGA CARPIO, M^a. L. (2007) *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- PRIETO-JIMÉNEZ, E.; TORMO, C. Y LÓPEZ, L. (2016). *Evolución y Estado Actual de la Educación para el Desarrollo. Desde Maastricht a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Universidad Pablo de Olavide: Sevilla.

- ROMÁN MILLÁN, I. Y LÓPEZ TORREJÓN, E. (2019). *Bases Teóricas para la medición de cambios en Educación para la Ciudadanía Global*. Evaluando: Valencia.
- TORRES SANTOMÉ, JURJO (1994) “La planificación de un curriculum integrado” en *Globalización e interdisciplinariedad: el curriculum integrado*. Madrid: Morata.
- UNCETA, K.; YOLDI, P. (2000): *La cooperación al desarrollo. Surgimiento y evolución histórica*. Vitoria Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones de Gobierno Vasco.
- UNESCO (1979): *Los problemas mundiales en la escuela. El papel de las Naciones Unidas*, Madrid: Atenas/UNESCO.
- UNESCO (1983): *La educación para la cooperación internacional y la paz en la escuela primaria*. París: UNESCO.
- WOLA (2002): *Manual básico para la incidencia política*. Washington, Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos.

Tema 4

Módulo 3

Género, feminismo y Desarrollo

Autora: María Jurado Duarte

Fundación APY

Índice

1. Introducción	537
2. Desigualdad de género y feminización de la pobreza.....	537
2.1. Conceptos claves.....	537
2.2. Desigualdad de género	539
2.3. Feminización de la pobreza	541
2.4. Fotografía de la posición de las mujeres en la realidad global.....	541
3. Evolución histórica del movimiento y la teoría feminista	542
3.1. Primera ola del feminismo.....	542
3.2. Segunda ola del feminismo.....	543
3.3. Tercera ola del feminismo.....	545
3.4. Cuarta ola del feminismo	546
4. Derechos Humanos y mujeres: escenario jurídico y principales declaraciones internacionales	549
4.1. Breve aproximación al escenario jurídico internacional.....	549
4.2. Principales convenciones internacionales para los derechos de las mujeres	550
4.3. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)	552
5. Género, desarrollo y cooperación internacional: evolución teórico-práctica: del enfoque de la invisibilidad al enfoque GED	553
6. Conclusiones finales	557
7. Bibliografía.....	558

1. Introducción

El proceso de desarrollo no es neutro al género. La idea de Desarrollo se vincula a la Revolución Industrial de los siglos XVII y XVIII y a la creación del Estado moderno. Desde entonces, se instaure y legitima una estructura social basada en la separación de las funciones humanas en dos esferas: la esfera productiva, es decir, todo lo que tiene que ver con el trabajo remunerado y la participación pública, ocupada específicamente por los varones, y la esfera reproductiva, destinada al cuidado y todas las demás tareas relacionadas directamente con el mantenimiento de la vida, ocupada de manera exclusiva por las mujeres. Es decir, se establece la división sexual del trabajo, mediante la cual, las mujeres quedamos relegadas al ámbito del cuidado que, aunque fundamental para la supervivencia y el bienestar humano, y dada esta característica dicotómica y jerárquica, conforma la posición social más alejada del poder público, productivo y social. La distribución de estos roles sociales ha legitimado, también desde el propio marco del Desarrollo, la exclusión de las mujeres en la vida pública, limitando los medios y oportunidades en términos de derechos sociales, políticos y civiles.

En este capítulo sobre *Género, feminismo y desarrollo* empezamos desagregando aquellos conceptos básicos para comprender la teoría feminista. Una vez hecha esta primera aclaración, desarrollamos un análisis descriptivo de los principales factores sociales que establecen la desigualdad de género a nivel global. A continuación, hacemos una descripción de la evolución histórica del movimiento feminista, desde su primera ola hasta el momento actual; repasando así la diversidad de enfoques, avances y perspectivas, que desde el siglo XVIII hasta nuestros días, han hecho del feminismo unas de las luchas sociales más importante de la historia política. Posteriormente, nos centraremos en el ámbito del Desarrollo Internacional y mostraremos los

principales tratados y estrategias internacionales que operan en el marco de los derechos humanos de las mujeres a nivel mundial.

Por último, nos centraremos en la integración del enfoque de género desde la teoría y la práctica de las políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo y su evolución desde la mitad del siglo pasado hasta nuestros días.

2. Desigualdad de género y feminización de la pobreza

2.1. Conceptos claves

A continuación describiremos algunos de los conceptos básicos en relación a la teoría de género, imprescindibles para entender y aproximarnos a la teoría feminista.

Sistema Sexo-Género

SEXO: Concepto que hace referencia a las diferencias biológicas entre machos y hembras de una misma especie. En el caso de la especie humana, hombres y mujeres.

GÉNERO: El género es un concepto social, traducido a partir del vocablo inglés *gender*. Es un término que hace referencia a la organización social de las relaciones entre los sexos: la división de tareas, de comportamientos, de normas, de valores, de funciones sociales, de espacios, etc. Esta división no está determinada por la diferencia de rasgos biológicos, sino que es una construcción cultural, que evoluciona en función de las diferentes situaciones culturales, determinadas por el contexto histórico. Al ser una construcción, es mutable.

Sexismo

Sistema discriminatorio que implica la dominación de un sexo considerado superior sobre otro considerado inferior, y que ofrece un trato y unos roles diferenciados de acuerdo al sexo biológico, dividiendo a la sociedad en dos realidades: los hombres y las mujeres; y afectando más negativamente a estas últimas. Estas relaciones desiguales no se expresan solamente entre las personas (sexismo interpersonal), sino que impregnan las instituciones y los ámbitos de socialización, como son las familias, la escuela, el trabajo, los medios de comunicación, etc. (sexismo institucional). Las situaciones sexistas están internalizadas y arraigadas en las conciencias de las personas, y con frecuencia se viven como situaciones “naturales” (sexismo internalizado).

Androcentrismo

Consideración del ser humano varón como el centro del universo y medida de todas las cosas; como el único capaz de dictar leyes, de imponer justicia y de gobernar el mundo. Esta mitad masculina de la humanidad es la que posee la fuerza, los medios de comunicación, el poder legislativo, los sistemas de producción, la técnica y la ciencia¹ e invisibiliza el punto de vista femenino, infravalorando y negando las aportaciones de las mujeres a la sociedad y a la cultura. Se refleja en la división sexual del trabajo, la feminización de la pobreza, la invisibilización de las mujeres en la sociedad, la existencia de estereotipos sexistas y la ausencia de derechos.

Patriarcado

Manifestación de un sistema de pensamiento que sitúa el papel cultural, económico y social del sexo masculino por encima del femenino. Se sustenta en el androcentrismo y el sexismo y constituye el sistema de organización social donde se llevan a cabo

las desigualdades y las relaciones sociales, familiares, económicas y políticas injustas entre mujeres y hombres.

Estereotipos de género

Los estereotipos de género hacen referencia a una serie de ideas, prejuicios y creencias simplificadas pero fuertemente arraigadas en la sociedad, que conforman las características, actitudes y aptitudes de los modelos masculinos y femeninos de ser y estar en el mundo. Son impuestos por el sistema de organización social y cultural —el patriarcado— y se aplican a todos los varones y las mujeres en función de su sexo biológico, de forma que se atribuyen características personales diferenciadas a hombres y a mujeres por pertenecer a grupos genéticamente diferentes. Los estereotipos de género son perjudiciales para las mujeres debido a que justifican y perpetúan la situación de inferioridad y de discriminación en la que viven.

Construcción de la categoría de género

La construcción de las categorías de género se produce a través de la socialización: el proceso por el que las personas, continuamente en interacción con otras, imitan, aprenden, interiorizan y comparten valores, actitudes, comportamientos propios de la sociedad en la que se desenvuelven. La categoría de género ocasiona en las personas unas expectativas sobre lo que significa ser hombre o mujer en función del momento histórico y, en función de eso, se socializa y educa a las personas.

Separación de la esfera pública y esfera privada

Desde la teoría feminista se denomina esfera o ámbito público a todo lo referente a la producción económica y la toma de decisiones políticas, diferenciándola así de la denominada esfera privada o reproductiva, es decir, todo lo que tiene que ver con el

1 MORENO, A. 1986. *El arquetipo viril, protagonista de la historia. Ejercicio de de lectura no ando céntrica*. Barcelona. La Sal.

ámbito de lo doméstico y el trabajo de cuidados. Es justamente aquí, en el reparto de y valoración dicotómica y jerarquizada de las funciones desiguales, donde radica la desigualdad entre hombres y mujeres al no acceder en igual condiciones a los ámbitos de poder y toma de decisión.

2.2. Desigualdad de género

Para profundizar en la desigualdad de género y en los procesos sociales que la perpetúan vamos a centrarnos en tres factores:

Esfera personal. Los roles jerárquicos asumidos mediante la socialización diferenciada

El patriarcado opera de forma muy eficiente porque no solo lo hace desde el ámbito macro y político, sino que también opera desde el ámbito más privado de las relaciones personales: se instala en la esfera más íntima de cada una de nosotras y nosotros, y es aquí, justamente, donde empieza a fraguarse la desigualdad que luego legitima el sistema social imperante. A partir de aquí, podríamos apuntar dos elementos clave a este respecto, que como dos cara de una misma moneda, interaccionan para reproducir y legitimar la dinámica patriarcal: la construcción estereotipada de género y su incidencia en las relaciones personales. Tanto las identidades como las relaciones se configuran a partir de un entramado simbólico de comportamientos sociales, actitudes y valores que, humanamente contruidos, también humanamente pueden ser modificables (MARTINEZ; 2000).

En términos generales, la socialización tradicional de los géneros marcan la contraposición de identidades en la medida en que a los niños se les socializa para la producción y el éxito en el ámbito público como principal condición masculina, promoviendo así un papel activo e independiente enfocado a lo externo, mientras a las niñas se las socializa justo al contrario, es

decir, se las educa para lo reproductivo y encadenan su autoestima y éxito personal al ámbito privado de las relaciones sociales y familiares: fomentando así un rol codependiente orientado a lo íntimo, lo micro. En este sentido, Marcela Largade (2000) refiere la socialización de los varones como un *ser-para-sí* mientras que la de las mujeres se enfoca en un *ser-para-otros*.

Otro elemento fundamental –y constructo del escenario de desigualdad en que vivimos– lo conforma el diferente prestigio social atribuido a cada uno de los mundos antagónicos que han generado la socialización diferenciada de género, estando todo lo que entorna la identidad masculina en una posición muy por encima en esta escala de valoración social.

1. Esfera política. La estructura de los estados democráticos y la ciudadanía subordinada de las mujeres

María Elena Simón hace referencia al concepto la *Democracia Patriarcal Consentida* para definir nuestro escenario social (SIMÓN, 2009, p.13). Simón describe, mediante este concepto, a las democracias occidentales que presentan la igualdad de género como parte de su naturaleza política pero desde un plano estrictamente formal, pues la igualdad de derechos, trato y oportunidades no llega a hacerse efectiva. En este sentido, la autora establece la diferencia entre la cesión de derechos –sociales, civiles y políticos– y la apropiación de éstos. Mientras la cesión conforma la representación formal del derecho, la apropiación constituye el acceso positivo al mismo.

La educación o la salud conforman ejemplos claros de apropiación de derechos sociales por parte de las mujeres. Estos pertenecen a la esfera más asistencialista –y por tanto paternalista del derecho democrático– y continúan implementándose desde el androcentrismo y la representatividad casi exclusiva de lo masculino, no obstante, sería impensable que en nuestra sociedad se le imposibilitara a una mujer el acceso a tales servicios

públicos solo por el hecho de serlo. Sin embargo, aquellos más relacionados con el poder y las libertades, como son los derechos civiles y políticos, aún no han sido apropiados por la mayoría de las mujeres al menos al mismo nivel que lo son por los hombres:

La dimensión civil de la ciudadanía, aquélla que nos define como individuos autónomos en nuestras relaciones sociales, es la última a la que las mujeres hemos tenido acceso (...) Hasta bien entrado el siglo XX, las mujeres hemos carecido pues de las condiciones para el acceso a la ciudadanía civil —salvo que se nos permita hablar de una ciudadanía civil subordinada e indirecta. Lo cual redundó también durante un tiempo en nuestra exclusión de la ciudadanía política. Las mujeres hemos accedido a la titularidad de derechos civiles en igualdad de condiciones con los varones sólo en fechas recientes, y con frecuencia aún de forma incompleta (RODRIGUEZ, 2010, p.93).

Desde el plano de los sistemas políticos globales, autoras como Silvia Federici apunta directamente al capitalismo como unos de los factores principales en la opresión de las mujeres, siendo el patriarcado parte inherente del mismo. En su obra “*Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*” Federici analiza como la sociedad capitalista, crecientemente monetaria, ha desvalorado todo lo que está fuera de la producción para la economía de mercado: el ámbito reproductivo y de cuidados empieza a concebirse como un trabajo propio de las mujeres, no remunerado e invisibilizado. Hablamos de una fuerza de trabajo, que aunque fundamental para la propia supervivencia humana, queda al margen de la economía y se reviste de una total gratuidad al percibirse socialmente, no como fuerza de trabajo en sí, sino como una naturaleza propia de las mujeres. Esto ha derivado a que actualmente las mujeres sigamos mayormente excluidas, aunque desde un plano más sociocultural hoy

en día, de muchos puestos de trabajo. Los salarios siguen siendo más precarios, y además, la movilidad femenina ha sido y sigue siendo más complicada dado el peligro de la violencia machista y los factores como el embarazo y la crianza.

2. *Esfera cultural. El androcentrismo simbólico y la masculinización de los saberes*

Otro factor importante en la desigualdad de género es nuestro sistema cultural. Este está impregnado de un androcentrismo simbólico mediante el cual el hombre continúa siendo la representación y modelo de todo lo humano, visionándonos a las mujeres como un grupo reducido y homogéneo que representa la otredad, lo secundario:

El hombre (vir) es un ser particular que se ve como ser universal (homo), que tiene el monopolio, de hecho y de derecho, de lo humano (es decir, de lo universal), que se halla socialmente facultado para sentirse portador de la forma completa de la condición humana (...) el hombre de honor es por definición un hombre² (BOURDIEU, 2000, p.6).

Este contexto simbólico de desvaloración de lo femenino ante lo masculino continúa impidiendo la equidad real entre hombres y mujeres, limitándola a lo que María Elena Simón ha denominado como el Espejismo de la Igualdad. Este término hace referencia a la falsa creencia de igualdad establecida en nuestras sociedades, lo que a su vez, atribuye erróneamente las desventajas que aún sufrimos las mujeres a circunstancias o decisiones personales ajenas a la realidad de género. Esta creencia limita en gran medida la toma de conciencia crítica, y a partir de aquí, restringe las vindicaciones feministas; a la vez que potencia la tolerancia social hacia las situaciones de discriminación

2 BOURDIEU, P. 2000. *La dominación masculina*. ANAGRAMA. Documento obtenido en la siguiente web: http://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/farina_bustos/dominacion.pdf. Consultado el 28/9/2016.

sexista. María José Fariñas Dulce hace referencia a *la ficción según la cual hacemos como si hombres y mujeres fuesen iguales en poder e independencia*³: Fariña vuelve a plantear un escenario cotidiano en el que los roles de género tradicionales continúan atribuyendo la responsabilidad familiar y doméstica a las mujeres, relegándolas al ámbito privado y reproductivo y alimentando así la desigualdad de género en los ámbitos públicos de poder.

Por ejemplo el sistema educativo, como uno de los grandes sistemas de producción de cultura y gestión del conocimiento – y por tanto legitimador del sistema social- continúa manteniendo un fuerte sesgo andocentrista. En los currículos educativos el hombre continúa siendo el referente de toda la humanidad – una tipología de hombre concreta que responde al modelo de masculinidad patriarcal y hegemónica-, dando lugar por tanto a la negación sistemática de las mujeres y sus aportaciones en la construcción del conocimiento. Esa falta de reconocimiento cultural lastra el posterior desarrollo social de las mujeres a las que se deja desprovista de genealogía socialmente visible (VAN CALGEL, 2014). Este escenario incide de forma clave en la desigualdad de género y en la falta de representatividad de las mujeres como sujeto político capaz de transformar su realidad, manteniendo los roles y las relaciones de poder desiguales.

2.3. Feminización de la pobreza

Cuando hablamos de feminización de la pobreza nos referimos a los fenómenos sociales que inciden en la subordinación de las mujeres dentro del sistema sociopolítico global; hablamos de aquellos procesos socioculturales, que a nivel global, incurren

directamente en la situación de precariedad y vulnerabilidad que sufre de forma específica la población femenina del mundo. Por tanto, no podemos confundir la feminización de la pobreza con la “pobreza femenina”, pues son conceptos diferentes: mientras la “pobreza femenina” tiene que ver con las consecuencias la feminización de la pobreza pone el acento en las causas.

Este término surge en EE. UU. a finales de los 70 y configura una categoría de análisis. A partir de aquí, la pobreza es cuestionada e investigada desde el punto de vista de género. Mediante la construcción de indicadores y métodos de investigación concretos se identifican las diversas situaciones de discriminación que sufren las mujeres en todas las esferas de la vida: política, económica, social, legal y religiosa. La feminización de la pobreza, es por tanto, la confluencia entre el estado de pobreza y la desigualdad entre hombres y mujeres. Reconocer este concepto significa desvelar el sistema económico mundial como un sistema que basa su funcionamiento en las relaciones de poder patriarcales, y por tanto, sitúa a las mujeres en una posición histórica de desventaja en cuanto al control y acceso de los recursos, la toma de decisiones y la división sexual del trabajo⁴.

2.4. Fotografía de la posición de las mujeres en la realidad global

El último informe de Naciones Unidas revela que hay 4,4 millones de mujeres que viven en situación de pobreza en comparación con los hombres. En cuanto al acceso a la educación, hay 15 millones de niñas que no pueden ir a la escuela frente a 10

3 FARIÑAS DULCE, M. 2006. *Lo público y lo privado en el contexto de la globalización*. Instituto Andaluz de la Mujer, pp. 97-117.

4 Junto al concepto de feminización de la pobreza surge el concepto de feminización de la responsabilidad (Carballo de la Riva y Leyra, 2018). Este concepto pone de manifiesto que las mujeres sostienen en mucha mayor medida y mediante el trabajo invisibilizado e instrumentado por la políticas pública, las situaciones de pobreza que viven la personas en todo el mundo.

millones de niños. Las mujeres siguen teniendo hasta 11 puntos porcentuales más que los hombres en probabilidad de no tener alimentos. A nivel mundial, la brecha salarial entre hombres y mujeres sigue siendo del 23 % y el acceso al trabajo remunerado es en las mujeres el 63 % frente al 94 % de los hombres. En todo el mundo, solo el 28,8 % de las personas que ocupan el ámbito de la investigación científica son mujeres⁵.

En cuanto al liderazgo y la participación política, según los últimos datos de ONU-Mujeres solo el 24,3 % de cargos parlamentarios están ocupados por mujeres: en todo el mundo hay solo 11 jefas de Estado y 12 jefas de gobierno. Ruanda es el país con mayor número de mujeres en el gobierno (61,3 %), seguido de Cuba (53,2 %), y hasta febrero de 2019, Bolivia (53,1 %) ⁶. Marisa Kohan, en su artículo publicado en el diario Público en octubre de 2017⁷ afirma, en relación con los datos de Naciones Unidas, que las mujeres poseen menos de un 20 % de la tierra cultivable a pesar de que más de 400 millones de agricultoras producen la mayoría de los alimentos que se consumen en el mundo.

Según Oxfam Internacional la desigualdad de género es una de las formas de desigualdad más antiguas y enraizadas del mundo. Priva a las mujeres de tener voz propia, desvaloriza su trabajo y las pone en situación de desventaja frente a los hombres tanto en el ámbito del hogar como a escala nacional y mundial⁸. Para Amnistía Internacional⁹ son múltiples los factores que producen esta situación, que van desde el menor acceso a los alimentos y a la educación, la mayor

discriminación y exclusión social, el peor acceso al mercado y la falta de representación política. Para ONU- mujeres, gran parte de la desigualdad se explica debido a la carga de trabajo doméstico no remunerado que enfrentan las mujeres en sus años reproductivos¹⁰. Naciones Unidas declara que la violencia machista sigue siendo la violación de derechos humanos más sistemática en nuestro mundo actual, lo que sin duda también agrava en gran medida la situación de pobreza y vulnerabilidad que sufrimos las mujeres a nivel mundial.

3. Evolución histórica del movimiento y la teoría feminista

3.1. Primera ola del feminismo

La primera ola del feminismo surge en el siglo XVIII en el contexto de la revolución francesa y la ilustración. En 1789 se publica la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. No es causal la masculinización del título pues las mujeres, aun habiendo tenido una participación activa en el proceso revolucionario, fueron excluidas del proyecto ilustrado. Esta declaración fue publicada haciendo caso omiso a los cuadernos de quejas que las mujeres previamente presentaron;

5 <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427081>

6 <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>

7 Kohan, M. (2017). Principal causa de la violencia: ser mujer. Público. Recuperado de <https://www.publico.es/sociedad/feminizacion-pobreza-principal-causa-pobreza-mujer.html>

8 <https://www.oxfam.org/es/por-que-hay-mas-mujeres-que-hombres-pobres-en-el-mundo>

9 Fernández, J. (2017). Perspectiva de género para combatir la pobreza. Blog Amnistía Internacional. Recuperado <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/08/3403/perspectiva-de-genero-para-analizar-la-feminizacion-de-la-pobreza>

10 <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427081>

donde además de denunciar esta exclusión, reivindicaron otros aspectos como la abolición de la prostitución y de los abusos que las mujeres sufrían dentro del matrimonio.

En este escenario histórico Olympe de Gougas publica *La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*, haciendo especial mención al derecho al voto de las mujeres. Pero será Mary Wollstonecraft quien se considere la fundadora del pensamiento feminista a partir de su obra *Vindicación de los derechos de la Mujer*. En ésta reivindica el acceso de las mujeres a los mismos derechos y bienes que los hombres y resalta cuatro aspectos fundamentalmente: la igualdad entre los sexos, la independencia económica de las mujeres, la participación política y la representación parlamentaria. Nuria Varela (2013) argumenta que esta obra es sobre todo una reivindicación moral de la individualidad de las mujeres y de la capacidad de elección de su propio destino. El pensamiento feminista de esta ola hizo énfasis en la falsa superioridad del varón como designio divino o como parte de la naturaleza, planteando así la desigualdad de género como una construcción social.

Esta etapa histórica fue vital para la situación de las mujeres en los siglos posteriores, pues marcó la estructura del Estado moderno donde autores tan importantes como Rousseau establecieron la normatividad social que ha conformado nuestro “que hacer” democrático. Mediante su obra “Emilio, o de la Educación, elaborada con una explícita intención pedagógica, establece un estado ideal de feminidad, sujeta a la domesticidad y el cuidado; lo que denominamos ámbito reproductivo o esfera privada. Esta esfera y sus funciones, aunque necesaria para el mantenimiento de la vida, siguen estando fuertemente separada y subordinada a la denominada esfera pública o ámbito productivo, que hasta de día de hoy sigue configurándose como principal ámbito de poder.

3.2. Segunda ola del feminismo

Esta segunda ola del feminismo se ubica temporalmente entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Está marcada por dos movimientos a la vez confluyentes y tensionados entre sí, hablamos del feminismo sufragista y el feminismo socialista. Empezando por el movimiento sufragista, a continuación describiremos y sistematizaremos aquellos acontecimientos más importantes que a nivel internacional lo hicieron posible.

a. Feminismo sufragista

- En EE. UU. se publica la Declaración de Seneca Falls o la Declaración de Sentimientos. Este documento trata dos reivindicaciones principales: el acceso a la ciudadanía civil para las mujeres y la modificación de la costumbre y la moral. Este acontecimiento inicia lo que hoy conocemos como el movimiento sufragista y su declaración se reconoce como uno de los primeros programas políticos feministas; *las mujeres se convierten en sujetos de acción política*¹.
- En 1903 se constituye en Inglaterra la Unión Social y Política de las Mujeres, un grupo sufragista muy importante compuesto por mujeres socialistas del Partido Laborista Independiente. Estas llevaron a cabo fuerte actos de incidencia política, siendo el más importante la concentración de 1911 frente al Parlamento. Este proceso de incidencia política que llevan a cabo con tanta fuerza las feministas inglesas hace que en 1918 Inglaterra apruebe, por primera vez, el derecho al voto para mujeres mayores de 30 años, llegando el sufragio universal, en igual condiciones que los varones, diez años más tarde, en 1928.

Como apunta Amelia Valcárcel:

Al movimiento sufragista le debe la política democrática, al menos, dos grandes aportaciones. Una es la palabra solidaridad, que sustituyó a fraternidad cuyo significado se limitaba a “hermano varón”. Otra, los métodos de lucha cívica actuales (...) el sufragismo se vio obligado a intervenir en política desde fuera, llamando la atención sobre su causa y con vocación de no violencia¹².

Para concluir, se puede decir que el sufragista fue un movimiento que desde un enfoque internacional reivindicó dos cuestiones principales: el derecho al voto y a la educación superior. La internacionalidad del movimiento fue vital para sumar a la causa feminista distintas voces, no todas en representación de mujeres blancas de clase alta. Sojourner Truth –esclava liberada del Estado de New York– puso voz por primera vez al feminismo negro en este mismo contexto histórico, reivindicado al problema que las mujeres negras sufrían en cuanto a la doble exclusión de raza y de género. Por último, es importante destacar, que aunque el movimiento sufragista estuvo enfocado principalmente al el derecho al voto, a través de esté, pretendió conseguir otros derechos civiles para las mujeres como compartir la patria potestad de los hijos o administrar los bienes propios, ambos propiedad exclusiva del hombre en la época.

b. Feminismo socialista

En este mismo contexto histórico Flora de Tristán publica su obra “*Unión Obrera*” en 1843, una obra que trata sobre el movimiento obrero y feminista, haciendo una crítica a la situación de desprecio social sufrido por las mujeres. Esta autora asienta el feminismo socialista en Francia. Unos años

más tarde, y dado el auge del socialismo y el marxismo en este siglo, Engels publica en 1884 “*El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*”, una obra que versó sobre el materialismo histórico y las relaciones de poder. Esta obra es de vital importancia para la teoría feminista porque presenta la situación subordinada de las mujeres como causa directa de los condicionantes sociales y no de una supuesta condición física o natural femenina, y es aquí cuando empieza a aparecer el concepto de patriarcado como el sistema de poder y dominio de los hombres sobre las mujeres.

No obstante, muchas autoras hacen mención al marxismo y el feminismo como un “matrimonio mal avenido”. Aunque ambos movimientos políticos visionan las relaciones humanas en clave de poder y opresión, la principal tesis marxista en cuanto al feminismo radica en considerar el problema de las mujeres como un problema exclusivamente de independencia económica y de exclusión en la esfera de producción social; una vez las mujeres consiguieran la independencia económica conseguirían su emancipación. Fueron mujeres socialistas y marxistas como Clara Zetkin, fundadora de lo que hoy conocemos como la Internacional Socialista de Mujeres, o Alejandra Kollontai, quien reivindicó la transformación de la esfera privada –amor libre, legalización del aborto, socialización del trabajo doméstico y cambios en la vida íntima y sexual de las mujeres– quienes lucharon desde la revolución proletaria por la igualdad y los derechos de las mujeres. Reivindicaciones, cabe decir, que siempre tuvieron un papel predominante de “lucha aplazada”, considerándose incluso demandas que al ubicarse en la esfera privada distraían de los principales objetivos de la lucha obrera.

Aunque estas reclamaciones de transformación de la esfera privada asentaron lo que luego sería la tercera ola del feminismo, fue Enma Goldman quien desde el movimiento

12 VARELA, N. 2013. *Feminismo para principiantes*. No Ficción. P. 51

anarquista dio un paso más allá en este sentido y apuntó a la libertad de las mujeres y la igualdad de las relaciones personales como el aspecto más importante para la emancipación femenina. Las mujeres anarquistas de este periodo histórico fueron quienes reivindicaron demandas más avanzadas y alienadas a lo que luego conformaría la tercera ola del feminismo. No obstante, en su momento histórico, y como apunta Varela (2013):

Siempre estuvieron en tierra de nadie. Por un lado, como estaban en contra de la autoridad y del Estado, quitaban importancia a la reivindicación de las sufragistas sobre el derecho al voto, y por otro, para ellas, la propuesta comunista –que el Estado regulara la procreación, la educación y el cuidado de los niños–, era una idea, cuanto menos, peligrosa. Para las mujeres anarquistas la verdadera liberación partía de la transformación de los prejuicios, las tradiciones y las costumbres opresivas.

3.3. Tercera ola del feminismo

Igual que en la segunda ola, en esta ola de feminismo conviven principalmente dos corrientes que compartieron por etapas el protagonismo político: se inició con el feminismo liberal pero fue el feminismo radical el que finalmente representó las teorías y demandas feministas de esta etapa.

Este periodo histórico del feminismo se inicia en la segunda mitad del siglo XX. Una de las obras pioneras en este inicio fue *“El segundo sexo”* publicada en 1949 en Francia por Simone de Beauvoir. En esta obra la autora, aún si considerarse inicialmente feminista ni prever la importancia que ésta tendrá para el feminismo aún en nuestros días, expone una idea fundamental: la femineidad es construida, no es natural, o dicho de otro modo *“no se nace mujer se llega a serlo”*.

a. Feminismo Liberal

Pocos años después, en 1963 Betty Friedan publica en EE. UU. *“La mística de la femineidad”*, donde desarrolla toda una teoría de lo que en aquel momento se denominó *“el problema que no tiene nombre”*. Tras la II Guerra Mundial el movimiento feminista descendió notablemente. Las mujeres, tras ocupar los puestos de los hombres en el sistema de producción, se vieron obligadas a volver al hogar para ocupar su rol de esposa y madre impulsadas, en gran medida, por el discurso sociocultural promovido por los poderes públicos. En este contexto social, Friedan identifica *“aquello que no tiene nombre”* como la frustración que las mujeres sufrían al cumplir este papel enfocado en su totalidad a la esfera reproductiva y doméstica sin acceder a su propio desarrollo como personas con autonomía e identidad propia. Esta obra conforma un texto clave para la teoría feminista y fue una de las impulsoras de esta ola. Su importancia radica en que hizo un mal colectivo de lo que antes fue una situación personal e individualizada, generado así una conciencia de opresión común. Nace entonces el feminismo liberal. En palabra de Nuria Varela:

Esta corriente del feminismo se caracteriza por definir la situación de las mujeres como una desigualdad –y no una opresión o una explotación. Las liberales defendieron el problema principal de las mujeres como la exclusión de la esfera pública, y propugnaron reformas relacionadas con la inclusión de las mismas en el mercado laboral¹³.

b. Feminismo Radical

Los años 60 también fueron tiempos de gran agitación política y de un fuerte movimiento contracultural. Aunque el movimiento feminista, igual que el antirracista, pacifista y antiimperialista

13 VARELA, N. 2013. *Feminismo para principiantes*. No Ficción. P. 102

configuraron una nueva izquierda, también en este contexto social y político las demandas de las mujeres quedaron relegados a un nivel de menor importancia: otra vez más, no entraron en el debate político del momento y en este sentido las mujeres feministas radicales constituyeron el “Movimiento de Liberación de la Mujer”.

Una de las obras más importantes de esta corriente del feminismo es *Política Sexual* de Kate Millett publicada en 1970. De esta obra surge la famosa premisa “*Lo personal es político*” aún tan presente en nuestros días. El feminismo radical surge precisamente de la necesidad de atajar la opresión de género desde la raíz; y esta raíz estaba en el ámbito de la sexualidad y la familia. Las grandes demandas de este movimiento feminista fueron en gran medida los derechos sexuales y reproductivos.

A nivel internacional, este movimiento de feministas radicales puso en marcha numerosas reivindicaciones callejeras cargadas de simbolismo, consiguiendo atraer la atención de los medios. En estos actos reivindicaban aspectos como la cosificación del cuerpo femenino, la invisibilización de las mujeres o el derecho a ocupar el espacio público sin correr peligro. Conformaron así una forma muy propia de hacer incidencia política: a partir de estos actos performativos conseguían visibilizar y llevar a la esfera pública todas aquellas opresiones de las mujeres que se consideraban “naturales” o pertenecían al ámbito de lo normalizado.

Otra de las grandes aportaciones del feminismo radical fueron los denominados grupos de autoconciencia que se desarrollaron tanto en occidente como en América Latina. Estos configuraban espacios de mujeres donde éstas legitimaban sus propias voces y demandas, fortaleciendo su autoestima y promoviendo el empoderamiento personal y colectivo. Fueron considerados como una nueva forma de organización política: pues en estos espacios las mujeres reinterpretaban en términos

políticos su propia vida como antesala a la transformación de la misma. A partir de aquí, la experiencia personal tomó gran relevancia como elemento de análisis social.

Es importante apuntar como en esta ola aparece lo que entonces se denominó feminismo cultural y fue dando lugar a lo que hoy conocemos como feminismo de la diferencia. Esta corriente resinifica la diferencia entre sexos como una oportunidad de crear una identidad femenina propia y huye de la referencia masculina. Fue una corriente que tuvo bastante aceptación en países como Italia, donde autoras como Carla Lonzi publicó la obra *Escupamos sobre Hegel*. En esta obra Lonzi argumenta que la igualdad es un principio jurídico mientras la diferencia es una realidad existencial. Esta corriente del feminismo enfoca gran parte de su acción política en la producción cultural femenina, reivindicando nuevos códigos propios de expresión artística.

3.4. Cuarta ola del feminismo

A partir de los años 80 el feminismo sufre un proceso interno de ruptura de postulados y crisis del discurso. A raíz del feminismo radical se abre la puerta a múltiples enfoques y corrientes, muchas veces contradictorias entre sí: en este sentido ya no podemos hablar de feminismo, como uno único, sino de feminismos en plural.

Coincidente con la popularización a principios de esta misma década del concepto de postmodernismo¹⁴ y su alianza con el feminismo surge lo que hoy se denomina *posfeminismo*. El posfeminismo ha aportado al menos dos elementos importantes. Por un lado la *interseccionalidad*, término que acuña Kimberlé Crenshaw en el año 89 y viene a referir que los sistemas de opresión, dominación y discriminación no actúan de manera independiente, sino que están interrelacionados y suponen

14 El postmodernismo conlleva la idea y necesidad de cuestionarlo todo y proclama la incredulidad frente a los metarelatos: huye de las verdades totalitarias que interpretan la realidad histórica en valores absolutos y supuestamente tendentes a la simplificación de la misma.

identidades sociales solapadas¹⁵; y por otro lado la *heteronormatividad*, popularizado por Michael Warner en 1991, quien cuestiona la heterosexualidad y la expone como una práctica política que impuesta socialmente legitima el orden patriarcal. Otro aspecto importante a destacar de la corriente posfeminista es el *cuestionamiento del propio sujeto político*, el sujeto político del feminismo ya no son solo mujeres: empieza a incluirse otros grupos y colectivos –anteriormente invisibilizados– que igualmente se consideran oprimidos por las relaciones de poder patriarcales. A partir de estos nuevos marcos teóricos, surgen las distintas corrientes feministas que actualmente coexisten y a continuación describiremos. Nos centraremos específicamente en la Teoría Queer y el Feminismo Poscolonial.

a. Teoría Queer

Javier Sáez (2017) nos explica como el término Queer configura un insulto, que en la lengua inglesa, se refiere a la homosexualidad en términos de “rarito”, “bollera” o “maricón”. Este término se acuña para integrar no solo la realidad de los varones homosexuales, blancos y de clase media sino, como describe el autor, toda la diversidad de sexualidades minoritarias articuladas con posiciones de raza, clase, edad, enfermedad, migración o pobreza. Pero actualmente el elemento más importante de la teoría queer, popularizada mayormente por Judith Butler con su obra “El género en disputa” publicada en 1990, lo configura el hecho de cuestionar el binarismo de sexo como un aspecto no biológico sino construido socialmente.

Judith Butler expone el sexo –no nos referimos al género sino al sexo– también como una construcción social generada a partir de la repetición de actos intencionados, o bien,

asumidos socialmente de manera inconsciente. Para la teoría queer los sexos, constituidos de manera binaria intencionalmente para ejercer poder social, no se sitúan en el plano de la biológica sino en el ámbito de lo performativo: a partir del cuerpo performático se construyen los sexos, es decir, a partir de cómo vestimos, cómo nos sentamos o cómo expresamos nos configuramos como hombres o como mujeres. Es justamente este sentido binario de las identidades sexuales lo que legitima las relaciones de poder y la condena social de quienes no se adaptan a la normatividad impuesta.

No obstante gran parte del pensamiento feminista actual critica esta corriente al considerar, por ejemplo, que la teoría queer es una teoría sobre las identidades sociales que carece del enfoque movilizador y transformador inherente al feminismo. Otro de los aspectos mayormente cuestionado es el referido al sujeto político: la teoría Queer no reconoce la existencia del patriarcado, mientras que en la teoría feminista el patriarcado y género están en el centro de las relaciones de poder y opresión: lo opresivo para la teoría queer es que el sexo esté concebido como algo binario (macho/hembra) y no que se haya construido una jerarquía sobre esa diferencia¹⁶.

b. Feminismo poscolonial

El feminismo poscolonial critica la supremacía y el paternalismo del feminismo blanco: lo acusa de partir de un pensamiento neocolonial que visiona a las mujeres del Sur Global como un sujeto único y singular, negando su diversidad e incluso sus luchas históricas contra las estructuras de dominación. Bell Hooks en su libro “*Feminismo para todo el mundo*” nos lo explica excepcionalmente de la siguiente forma:

15 VARELA, N. 2019. *Feminismo cuarta ola*. No Ficción. P. 66

16 VARELA, N. 2019. *Feminismo cuarta ola*. No Ficción. P. 78

Las mujeres blancas de clase privilegiada rápidamente se consideran las propietarias del movimiento. De esa forma lograron posicionar como seguidoras a las mujeres blancas de clase trabajadora, a las mujeres blancas pobres y a todas las mujeres de color (...) las parasitarias relaciones del clase eclipsaron las cuestiones de raza en el neocolonialismo contemporáneo, y el feminismo no permaneció ajeno a esta dinámica.

Bell (2000) acusa al feminismo de occidente de seguir la lógica neocolonial hasta el punto de que las mujeres blancas de clase media sientan el poder de marcar las agendas de las mujeres del tercer mundo. Para romper esta lógica la autora apunta a la necesidad de investigar la relación entre las prácticas sexistas y el cuerpo de las mujeres a nivel global¹⁷: esto significa, por ejemplo, comparar desde la misma óptica de opresión la ablación y la cirugía estética, o los velos de oriente con los trastornos de alimentación en occidente. Otras de las obras más importantes que impulsa el feminismo poscolonial es el ensayo *Bajo los ojos de occidente* de Chandra Talpade, donde critica al feminismo blanco y eurocentrado como un movimiento cargado de exclusión – que desde un discurso de falsa neutralidad- invisibiliza las realidades del resto de mujeres. La autora reivindica la necesidad de un movimiento feminista global basado en dos estrategias: por una parte la deconstrucción del feminismo blanco hegemónico, y por otra, la construcción de estrategias autónomas y localizadas desde la diversidad de geografías, culturas e historias.

Llegadas a esta parte es importante destacar la existencia de otra corriente del feminismo: el feminismo negro. Aunque el feminismo negro parte de elementos muy parecidos al feminismo poscolonial no es exactamente lo mismo. Para empezar, el feminismo negro tiene su propia historia. Como

hemos visto anteriormente en este capítulo, el feminismo negro se remonta al siglo XVIII, cuando Sojourner Thuth expone y reivindica, en la Primera Convención de Derechos de la Mujer, la doble discriminación por raza y por género que sufren las mujeres negras. No obstante y como señala Mercedes Jabardo, el feminismo negro, que nació en el contexto de las luchas abolicionistas y sufragistas de EE. UU., quedó en tierra de nadie justamente por la doble exclusión de sexismo y racismo. No es hasta los años 80 cuando finalmente Bell Hooks consigue introducir la discriminación de raza en el debate político del feminismo a partir de su obra *Teoría feminista: de margen a centro*. Aunque también es esta etapa, y como la propia autora argumenta, una parte del movimiento feminista se opuso a ello considerando que la raza desviaba la atención al género, y por tanto, causaba un prejuicio en la lucha de las mujeres.

c. Feminismo interseccional

En estrecha relación con estos enfoques se ubica el concepto de *interseccionalidad* que apuntábamos al principio. El término interseccionalidad lo acuña Kimberlé Williams en 1995 y se refiere, como hemos visto, a las múltiples y simultáneas estructuras de opresión que sufren las mujeres: cuestiona la falta de análisis de raza y clase en el discurso feminista. El concepto de interseccionalidad incorpora al menos tres importantes visiones a la teoría feminista: 1) vuelve a cuestionar el sujeto político, pues incluye a toda la diversidad de voces y mujeres del denominado Sur Global, 2) reivindica el análisis de la cultura desde las relaciones de poder, 3) exige contraposición o crítica profunda al sistema capitalista y neoliberal como principal estructura de opresión.

17 HOOK, B. 2017. *Feminismo para todo el mundo*. Traficantes de sueños. P.70

4. Derechos Humanos y mujeres: escenario jurídico y principales declaraciones internacionales

4.1. Breve aproximación al escenario jurídico internacional

Carmen Miguel Juan (2018) determina dos niveles teóricos que regulan los mecanismos jurídicos para proteger los derechos de las mujeres: los derechos humanos (que se extienden tanto a hombres como mujeres) y los derechos de las mujeres, estos últimos hacen referencia específica a aquellas violaciones de derechos humanos de las mujeres donde el sexo configura el determinante principal.

Este doble escenario jurídico no siempre suma en la necesidad de interpretar los derechos de las mujeres desde la obligada perspectiva de género: de hecho, puede llegar a eximir a los organismos generales de DDHH a ocuparse de las formas concretas de violación de derechos femeninos, que aunque extrapolables a la población masculina tienden en tomar formas diferenciadas, delegándolos a los organismos de protección específicos de mujeres, los que por otra parte y dada esta división jurídica, suelen ocupar un nivel secundario en la regulación legislativa. En palabras de Carmen de Miguel Juan (2018):

En el mejor de los casos se ha prestado atención a la posición de las mujeres en casos concretos, a estadísticas desagregadas por sexo, al lenguaje inclusivo, pero ha

habido pocos intentos por entender como los estereotipos basados en el sexo, los roles de género y las relaciones de poder pueden afectar a un derecho humano fundamental¹⁸.

De Miguel determina algunos de los aspectos que alimentan el sesgo androcéntrico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en este capítulo nos vamos a centrar principalmente en dos:

a. La escasa presencia de mujeres dentro del Sistema Internacional de Protección de DDHH en Naciones Unidas

Aunque ya en 1995 la Plataforma de acción de Beijing exigió a los Estados que al menos el 50 % de los puestos de trabajo que implican toma de decisiones en el sistema de protección de Naciones Unidas fueran ocupados por mujeres para el año 2000, actualmente se observa que solo entre un 20 y un 30 % de estas posiciones están ocupadas por mujeres. Esta falta de representación femenina hace que las demandas, perspectivas y experiencias vividas por la mitad masculina de la población continúen representando al total de la humanidad - desde un enfoque de falsa neutralidad- mientras que las de las mujeres continúan en el ámbito de especificidad.

b. Dicotomía público-privado: limitaciones conceptuales¹⁹

Esta división de ámbitos vitales –esfera pública y privada– continúa estando muy presente en la conceptualización jurídica; determinando, por ejemplo, qué ámbitos deben estar regulados por el derecho y qué ámbitos configura la esfera privada del individuo, y por ende, no deben estar intervenidos por el Estado. En este sentido, esta división de

18 CABALLO DE LA RIVA, (coord.). 2018. *Género y Desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*. Universidad Complutense de Madrid. Pág. 28.

19 Esta dicotomía configura una construcción ideológica de los Estados Liberales y el Contrato Social, del cual y como apunta la teoría feminista, se desprende un contrato sexual, que como venimos viendo a lo largo de todo este capítulo, que ha justificado la exclusión de las mujeres de la esfera pública.

los ámbitos público-privado deja desprotegida jurídicamente la esfera de la realidad donde principalmente seguimos estando las mujeres, y por tanto, donde sufrimos las mayores opresiones por la desigualdad de género: como hemos apuntado ya en el marco de la tercera ola del feminismo.

Carmen de Miguel Juan (2018) apunta en este sentido, por ejemplo, al trabajo reproductivo y de los cuidados: al no está remunerado ni reconocido formalmente como parte del sistema económico que mantienen los Estados no contempla la desigualdad de poderes y roles patriarcales que en él se establecen. De igual modo, destaca el ámbito cultural y religioso. Este se inserta igualmente en la esfera de la intimidad personal y por tanto fuera del control político, siendo justamente uno de los principales ámbitos que inciden directamente contra la integridad y las libertades básicas de las mujeres.

4.2. Principales convenciones internacionales para los derechos de las mujeres

a. Declaración Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer (CEDAW)

La asamblea Nacional de Naciones Unidas promulga en 1979 la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta declaración conforma el instrumento internacional más importante para la protección de los derechos de las mujeres. Aunque anteriormente ya existió, en la década de los 50, la Convención de Derechos Políticos de la Mujer, la CEDAW consigue ampliar los derechos que ya se establecieron en esta anterior convención y cuenta con un nuevo componente importante: es vinculante. De esta manera, el artículo 17 de la CEDAW determina la constitución de un comité para vigilar y velar por la aplicación de las medidas que cada Estado desarrolla para su cumplimiento, lo que tomaría mayor efectividad a partir de la Declaración Beijing,

que describiremos a continuación. No obstante, aunque todos los Estados que la ratifican siguen estando obligados a presentar informes en cuanto a las medidas adoptadas, muchos de ellos no lo presentan, y todavía actualmente, no existen consecuencias jurídicas al respecto.

La CEDAW configura así una declaración destinada a conseguir la igualdad de género en todas las esferas, resaltando los derechos económicos, sociales, civiles y políticos de las mujeres. Concreta catorce ámbitos de acción que deben ser abordados con medidas concretas por los Estados adheridos para contribuir a eliminar las discriminaciones contra las mujeres. Desde su artículo segundo al catorce, la CEDAW prioriza las siguientes esferas:

- Políticas y medidas legales (art. 2 y 3)
- Igualdad entre hombres y mujeres (art. 4)
- Modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres (art.5)
- Trata y prostitución de mujeres (art. 6)
- Acceso y participación de las mujeres a la vida pública y política (art. 7)
- Participación de las mujeres en los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (art. 8)
- Nacionalidad (art. 9)
- Igualdad en el acceso a la educación en todas sus etapas (art. 10)
- Igualdad en el acceso a la esfera del empleo (art.11)
- La no discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica (art.12)
- Igualdad de beneficios económicos y sociales entre hombres y mujeres (art. 13)
- Problemas específicos de las mujeres rurales (art.14)

- Igualdad de derecho entre hombres y mujeres ante la ley (art. 15)
- Derechos de las mujeres en el ámbito familiar, el matrimonio y la maternidad (art. 16)

Entre los elementos más importantes que aporta la CEDAW podemos destacar, para empezar, que es un tratado que versa no solo sobre los derechos de las mujeres en la vida pública, sino que abarca también el ámbito privado. Contempla aspectos como la familia y el matrimonio; y fue un Tratado pionero en reconocer los derechos reproductivos de las mujeres desde el enfoque de la planificación familiar. Otro aspecto importante de la Declaración lo configura el hecho de abordar la igualdad formal de hombres y mujeres ante la ley, incidiendo también los ámbitos culturales y religiosos como esferas a regular jurídicamente, y la igualdad real, promoviendo medidas concretas de apoyo público y acciones positivas temporales para neutralizar la discriminación femenina de partida. Por último señalar que la CEDAW apunta en sus recomendaciones la necesidad de dar respuesta la violencia contra las mujeres, lo que hace que ésta pase del ámbito privado a la esfera pública.

b. IV Conferencia Mundial sobre La Mujer en Beijing

Esta conferencia celebrada en 1995 aprueba una Declaración muy relacionada con la anterior CEDAW y establece una Plataforma de Acción con objetivos estratégicos y medidas concretas para alcanzar en el año 2000. Aunque la mayor parte de ellas a fecha de hoy no están cumplidas, la Declaración de Beijing continúa siendo la principal hoja de ruta a nivel de política internacional para la igualdad de género y los derechos humanos de niñas y mujeres. En el foro de organizaciones de esta convención participaron 30 000 personas, que compartieron un espacio de intercambio y retroalimentación en materia de experiencias y líneas de actuación en pro a la igualdad de género y los derechos de las mujeres; 189 gobiernos acordaron

su compromiso. Anterior a la Declaración de Beijing, se desarrollaron otras importantes convenciones internacionales que conformaron el campo de cultivo que luego la hicieron posible; nos referimos a las Conferencias de Ciudad de México en 1975, Copenhague 1980 y Nairobi 1985, todas ellas hicieron posible la generación de espacios donde activistas, profesionales e investigadoras pudieron debatir y consensuar líneas prioritarias. Finalmente, la estrategia de acción acordada en Beijing se basó en dos enfoques principales: el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas internacionales.

Beijing recoge los contenidos de la CEDAW y hace posible el proceso de vigilancia de ésta, se apoya en las estrategias adoptadas en la anterior Convención sobre la Mujer de Nairobi (1985) y reconoce la igualdad de género como una cuestión clave para la consecución de los derechos humanos, el desarrollo y la paz. Las medidas establecidas se enmarcan en doce ámbitos de actuación considerados prioritarios:

1. La mujer y la pobreza
2. Educación y capacitación de la mujer
3. La mujer y la salud
4. La violencia contra la mujer
5. La mujer y los conflictos armados
6. La mujer y la economía
7. La mujer y el ejercicio del poder y la adopción de decisiones
8. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
9. Los derechos humanos de la mujer
10. La mujer y los medios de difusión
11. La mujer y el medio ambiente
12. La niña

4.3. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

Anterior a los ODS contábamos con los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio). Los ODM eran 8 objetivos acordados por Naciones Unidas mediante la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000. De estos 8 objetivos, a cumplir en 2015, solo el objetivo 3 estaba destinado a la igualdad de género y los derechos de las mujeres:

- ODM 3: *Promover la igualdad entre el género y la autonomía de la mujer.*

Este objetivo constaba de una sola meta:

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

El resto de objetivos no conllevaron indicadores capaces de medir la equidad entre hombres y mujeres en los avances de los mismos, ni indicadores desagregados por sexo, y ni mucho menos, indicadores que abarcaran la especificidad de situaciones y roles de las mujeres en las distintas problemáticas que pretendían abarcar. Tampoco abordaron las causas estructurales que inciden en la opresión de género, y tal como apuntan Idoe Zabala y María José Martínez (2018) no incluyeron temas como la violencia contra las mujeres, el trabajo no remunerado, la participación en la toma de decisiones públicas o privadas o la falta de control de los recursos por las mujeres.

El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la resolución 70/1 “*Transformar nuestro mundo, la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”. La Declaración recoge 17 objetivos para el Desarrollo Sostenible englobados en 3 esferas principales: económica, social y

ambiental. Se establece así la nueva agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

ONU-Mujeres juega un importante papel, y además, se puso en marcha un proceso de consultas internacionales para recoger las prioridades de las mujeres en la elaboración de los 17 objetivos; acorde a la estrategia dual que ya se estableció en Beijing los ODS promueven dos elementos estratégicos: 1) determinar un objetivo específico para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres y 2) transversalizar la perspectiva de género en el resto de objetivos que conforman el documento. El objetivo específico es el ODS 5, que cuenta con 9 metas y 14 indicadores:

- ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.*

Metas del ODS 5:

Meta 5.1	Poner fin a todas las formas de discriminación de las mujeres y niñas en todo el mundo.
Meta 5.2	Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado
Meta 5.3	Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital.
Meta 5.4	Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado, mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
Meta 5.5	Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la vida política, económica y pública.
Meta 5.6	Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

	Metas previstas como medio de implementación del ODM5
Meta 5.a	Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
Meta 5.b	Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
Meta 5.c	Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Del total de indicadores de todos los ODS, 110 son desagregados por sexo, siendo este un factor esencial para hacer el seguimiento de la participación de mujeres en las políticas de desarrollo; 53 son relevantes para la igualdad de género y están destinados a identificar, producir y difundir información sobre las realidades de las vidas de las mujeres y los hombres²⁰, siendo 14 de ellos específicos del ODS 5.

A diferencia de los ODM, los ODS mantienen un enfoque más integrador entre todos sus objetivos, tomando la vinculación entre estos como un elemento de efectividad para alcanzar su cumplimiento. De esta manera, 12 de los 17 objetivos conllevan indicadores concretos de género, pues el documento establece la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas como una contribución fundamental para el progreso y el cumplimiento de todos los objetivos englobados en la Agenda 2030.

Idoye Errazti y María José Martínez (2018) argumentan que los derechos de las mujeres en los ODS están explícitamente enfocados a la esfera económica: derecho a la propiedad, la tierra y la herencia. Para estas autoras los ODS inciden

principalmente en el acceso de la mujer al mercado, lo que refuerza el importante papel que esta Declaración vuelve a otorgarle al sector de la economía privada. Pues al igual que sus antecesores - los ODM - los Objetivos de Desarrollo Sostenible sufren fuerte críticas de una parte del mundo de las organizaciones sociales que creen que éstos se han formulado sin un diagnóstico que permita incidir directamente en las causas que explican las situaciones de pobreza que se pretende abordar con ellos. Una de las críticas más acuciantes es la de que los ODS continúan insertos en una lógica de mercado global, que no pretende transformar el sistema socioeconómico en su origen: un sistema basado en el crecimiento ilimitado, contrario a toda lógica de sostenibilidad social.

5. Género, desarrollo y cooperación internacional: evolución teórico-práctica: del enfoque de la invisibilidad al enfoque GED

Ambos conceptos –Género y Desarrollo– son de especial relevancia en la teoría y la práctica de la Cooperación Internacional. Para empezar, tendríamos que abordar las implicaciones sujetas al concepto de Desarrollo. Podemos tener claro que atiende a una categoría de futuro, un estado esperado que pretende dar respuesta a las expectativas, significados, subjetividades y valores dominantes de un contexto social e histórico concreto. No responde, por tanto, a una definición única ni absoluta, pues desde su nacimiento a mediados del

20 *Tranversalización de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*. 2017. ONU Mujeres.

siglo pasado, ha estado continuamente sujeto a debates y percepciones que han implicado cuestiones relativas a cómo lo concebimos, de dónde partimos, qué prioridades sustenta, qué situación pretendemos alcanzar, y con qué posibilidades contamos, y en definitiva qué realidad social queremos construir. Dependiendo de ello ha ido evolucionando la teorías sobre Desarrollo, y por ende, definiendo la práctica y enfoques de la Cooperación Internacional.

A continuación, presentamos una sistematización de cómo se ha ido integrando el enfoque de género en la teoría del desarrollo a lo largo del tiempo, como veremos, éstas no son posiciones estancos, pues van superponiéndose e incluso confluyendo en un mismo periodo temporal, existiendo así algunas variaciones en este sentido según las diferentes autorías. Es importante señalar la importancia que tuvo a este respecto la obra que Ester Boserup escribió en 1970: “*La mujer y el desarrollo económico*”. La autora plantea por primera vez los prejuicios que las políticas de desarrollo causaban a las mujeres, al invisibilizar y excluir sistemáticamente las posiciones, roles y problemáticas específicas de éstas en el sistema social; esta obra las presenta por primera vez como agentes activos del Desarrollo y no meras benefactoras de las ayudas. También en 26 de octubre de 1970, la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, menciona expresamente a las mujeres y establece la necesidad de promover la integración plena de éstas en el esfuerzo a favor del Desarrollo. Por lo tanto, no fue hasta la mitad de los años 70 cuando Naciones Unidas comenzó a promover el enfoque de Género, proclamando el año 1975 como Año Internacional de la Mujer y el periodo de 1976 a 1985 como Década de Naciones Unidas para la Mujer.

A modo general, nosotras vamos a describir la evolución teórica del enfoque de género en el Desarrollo a partir de la siguiente sistematización:

a. La población se concibe masculinizada desde la falsa neutralidad

El modelo de desarrollo destinado a los países del Sur en la década entre los años 50 y 60 considera que la pobreza es un problema de atraso socioeconómico y, por tanto, si las medidas de crecimiento económico de occidente se trasladan al Sur, toda la población será beneficiaria de una mejora social. No se cuestiona la utilidad de un modelo de crecimiento hegemónico –el de occidente– y se visiona al total de la población mundial desde una perspectiva totalmente masculina de falsa neutralidad; tampoco se tiene en cuenta las interrelaciones de poder y posición de otros grupos sociales que están oprimidos. En este sentido, la mujer no se incorpora específicamente en las políticas de desarrollo: hablamos del *enfoque de la invisibilidad*.

b. Primera etapa del enfoque MED (Mujeres en el Desarrollo)

A partir de la década de los 70, ya se empieza a considerar que las políticas de desarrollo no inciden en toda la población por igual, pues aunque el PIB era mayor, las bolsas de pobreza, y por tanto las desigualdades, también. Por ello, se considera la necesidad de que desde las instituciones públicas exista una mayor distribución de los recursos dirigidos a los colectivos más desfavorecidos. Entre estos están las mujeres, consideradas como receptoras de recursos y servicios asistenciales. En este modelo se inserta el *enfoque del bienestar*, donde las mujeres tienen un papel pasivo en los programas de desarrollo -no se promueve un papel participativo y de incidencia en el ámbito público- siendo meras receptoras. Su papel queda igualmente dentro del ámbito reproductor y familiar, reproduciendo roles tradicionales y reforzando su papel en el ámbito de lo privado como responsables del control de la natalidad y criadoras de hijos/as. Se generan así actuaciones destinadas a cubrir las

necesidades “prácticas” de las mujeres sin atender a sus necesidades “estratégicas” para transformar las situaciones de opresión social basadas en el género.

**c. Segunda etapa del enfoque MED
(Mujeres en el Desarrollo)**

Con la aparición de movimientos feministas y de mujeres en los últimos años de los 70 y principios de los 80, éstas empiezan a incidir en la idea de que las políticas de desarrollo se destinen también a solventar las desigualdades de género. Surgen movilizaciones y movimientos de incidencia social que ponen sobre la mesa cuestiones básicas relativas a derechos civiles para las mujeres y reivindican la entrada de éstas en el ámbito público, el desarrollo de sus capacidades y la participación social. Este contexto da lugar al *enfoque de la equidad*. Este enfoque pretende integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo, no solo atendiendo a sus necesidades prácticas, sino también a sus necesidades estratégicas, es decir, a la transformación de aquellos factores que las mantienen en una posición social de desventaja, atendiendo a elementos como la división sexual del trabajo.

Tras diversas críticas por parte de los gobiernos receptores, con un claro tinte de resistencia – que argumentan la alteración de la identidad cultural y anteponen la prioridad de cubrir las necesidades más básicas- aparece también en este periodo el *enfoque de la antipobreza*. Este enfoque no atiende a la división sexual de trabajo y enfoca la pobreza de las mujeres a la falta de ingresos y la discriminación en el mercado laboral. La ayuda se destina principalmente a incluir a las mujeres en el trabajo remunerado, a fin de aumentar sus ingresos y mejorar la situación de las familias; reproduce los roles tradicionales y los trabajos remunerados destinados a las mujeres tienden a ser informales y precarios.

**d. Tercera etapa del enfoque MED
(Mujeres en el Desarrollo)**

Con la aparición de la deuda externa y los ajustes estructurales promovidos por el FMI y el Banco Mundial, en los años 80 y 90, las mujeres empiezan a considerarse como piezas fundamentales para el mantenimiento de un sistema económico neoliberal: como fuerza de trabajo no remunerada con capacidad de soportar todo el gasto en bienestar y cuidados no asumido por los estados.

La inclusión de las mujeres en las políticas de desarrollo tiene entonces un enfoque totalmente utilitarista para la lógica de un sistema capitalista, pues supone mano de obra muy barata para el mercado y gratuita para los gobiernos en relación al gasto social. Entendiendo que la mitad de los recursos humanos de la población estaban siendo desaprovechados el Banco Mundial afirmó que “invertir en las mujeres puede ser una ruta rentable hacia la eficiencia económica”²¹, bajo este escenario surge el *enfoque de la eficiencia*. Este enfoque apunta a la riqueza económica como única cura al problema de desigualdad de género y vulneración de las mujeres.

**e. Enfoque Mujeres y Desarrollo (MYD):
transición del enfoque MED al enfoque GED:**

En 1980 se celebra en Copenhague la Conferencia Mundial de la Década de Naciones Unidas para la Mujer para evaluar los avances alcanzados y marcar las líneas de acción de cara los próximos 5 años. En esta Conferencia se abordan dos aspectos importantes:

1. El primero de ellos consiste en la tensión ocasionada entre las mujeres del Norte y del Sur; mientras para las mujeres de los países industrializados el principal foco de la desigualdad de género estaba en la división sexual del

21 CARBALLO DE LA RIVA, M. 2019. Género y Desarrollo: cuestiones claves desde una perspectiva feminista. P. 60

trabajo, para las mujeres de los países en vía de desarrollo el principal problema lo conformaba la pobreza y el subdesarrollo originado por el colonialismo, el imperialismo y las relaciones económicas injustas que de ello se derivaban.

2. Se exponen fuertes críticas al Enfoque MED centradas en dos aspectos fundamentales: la limitación de este a las cuestiones económicas, dejando atrás la necesaria intervención en las esferas políticas, sociales y culturales, y por otro lado, la invisibilización de la interseccionalidad de género²².

Bajo estas premisas, la Red Internacional Development Alternatives por Women in New Era (DAWN) acuña el *enfoque del empoderamiento* como modelo alternativo al desarrollo clásico. Este enfoque, promovido a partir de la década de los 90, pretende que la mujer deja de ser objeto de la historia, la política y la cultura para ser sujeta de su vida: es decir, dejar de ser la mitad sometida y dependiente del mundo y pasar a ser protagonistas con equivalencia de género tanto en la sociedad como en la cultura, la política, la economía y la democracia. Para ello se empieza reconociendo la enorme importancia que tienen las relaciones de poder en el interior de las familias, las comunidades, los mercados y el Estado, y en consecuencia, sostiene que dicha subordinación varía de acuerdo con la raza, la clase, la historia colonial y la posición del Estado en la economía mundial (RODRIGUEZ, 2018).

El empoderamiento, tiene su significado “completo” sólo si es aplicado para la transformación social. Se asienta en tres variables para: a) facultarse a través del conocimiento que nos llevará a una crisis de conciencia -al ser conscientes de la opresión- para posteriormente concluir en disidencia y oposición, b) habilitarse a través de herramientas que nos capaciten y nos hagan sentir la necesidad del cambio y del auto afirmamiento y c) autorizarse,

es decir, reconocernos y valorarnos como agentes de cambio con capacidad de crear alternativas vitales. En definitiva, el enfoque de empoderamiento reside en la capacidad de autoconfianza de las mujeres para tomar el poder en sus propias vidas, desde un plano tanto individual como colectivo, y así dar respuesta a sus propias necesidades y objetivos estratégicos.

f. Enfoque GED (Género en el desarrollo)

El enfoque GED surge, más que nunca, del movimiento feminista y su teoría, gracias en gran medida a la creciente presencia de organizaciones de mujeres a nivel global en los debates internacionales sobre el Desarrollo. Integra el anterior enfoque de empoderamiento como propio y aporta un nuevo elemento: el análisis de género como herramienta de transformación social. Desde este enfoque, el género configura un concepto relacional que interacciona y permea en todas las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas que conforman la realidad subordinada de las mujeres desde un enfoque de interseccionalidad; incluyendo, por tanto, a aquellos grupos sociales, que aún no siendo mujeres aunque reconociendo a éstas como las principales oprimidas por las desigualdades de género, sufren las opresiones derivadas de un sistema global basado en el capitalismo y el patriarcado como parte inherente del mismo.

El enfoque GED se caracteriza por perseguir la ruptura del modelo de desarrollo tradicional, basado en el crecimiento económico, y apuesta por un nuevo modelo que sitúe en el centro a las personas, sus necesidades, capacidades y derechos desde una mirada diversa e integradora. Promueve políticas de desarrollo capaces de cambiar las estructuras que inciden en la discriminación género; que van desde la esfera más privada de las relaciones personales y la deconstrucción de los roles e

22 TOMÁS LLOP, S. 2013. Como contribuir a la violencia basada en el género desde la cooperación internacional para el Desarrollo. AACID. P.25.

identidades patriarcales hasta las esfera más macro de acceso a los recursos y la toma de decisiones políticas. De esta manera, podríamos concluir que el enfoque GED se centra en dos componentes: 1) el empoderamiento de las mujeres y 2) la integración del análisis de género en todas las fases de las políticas públicas, decisiones y agendas políticas.

6. Conclusiones finales

El actual sistema capitalista, basado en un desarrollo social que atiende principalmente a la lógica del mercado, y por tanto, a la generación de riqueza económica mayormente dirigida a una minoría social- es inherente a un orden patriarcal, reproducido y mantenido mediante todo un entramado de símbolos y significados culturales basados en este razonamiento hegemónico. Es decir, pretende sostener intencionadamente la creación de identidades individuales patriarcales, basadas en modelos de masculinidad y feminidad que inciden directamente en relaciones entre los géneros fundamentadas en dinámicas de dominación-subordinación, y a partir de aquí, en el desigual acceso a los recursos, el reconocimiento social y la toma de decisiones.

El desarrollo justo y equitativo debe pasar por el buen desarrollo individual de cada uno de nosotros y nosotras, para a partir de aquí, trascender al plano comunitario, social y global. La transformación de las estructuras y normatividades que legitiman las desigualdades sociales no es posible si no existe antes el cambio de las relaciones personales en clave de equidad. La desigualdad de género, en nuestro sistema patriarcal, conforma el eje que transversaliza el grado de discriminación o poder de los distintos colectivos sociales.

Es por ello de vital importancia empezar a promover un modelo de desarrollo comunitario que rompa con las premisas patriarcales, que por ejemplo, desestima e invisibiliza la importancia del trabajo reproductivo y la esfera de los cuidados, desarrollado culturalmente por las mujeres, jerarquizando así las relaciones de poder y el posicionamiento entre los géneros en el denominado “ámbito público”. Es necesario empezar a concebir, y a partir de aquí, construir mediante procesos políticos intencionados, un modelo de desarrollo inclusivo que ponga en el centro el bienestar de las personas, la promoción de relaciones equitativas basadas en el buen trato y la no violencia entre géneros. Tales retos sociales no son verdaderamente alcanzables sin una mirada de feminista que nos permita atender a un aspecto clave de la desigualdad social presente en nuestros días y en nuestra realidad cotidiana: la subordinación de las mujeres.

7. Bibliografía

- ARENAL LORA, LIBIA; JURADO DUARTE, MARIA. 2014. *Reeducándonos en Educación para el Desarrollo*. FUNDACION APY SOLIDARIDAD.
- BENERÍA, LOURDES; BERIK GUNSELI; FLOR, MARIA S. 2016. *Género, Desarrollo y Globalización*. Ediciones Balleterra.
- BOURDIEU, PIERRE. 2000. *La dominación masculina*. ANAGRAMA.
- CABALLO DE LA RIVA, MARTA (coord.). 2018. *Género y Desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*. Universidad Complutense de Madrid. Pág. 28.
- FARIÑAS DULCE, MARIA JOSÉ. 2006. *Lo público y lo privado en el contexto de la globalización*. Instituto Andaluz de la Mujer.
- FEDERICI, SILVIA. 2014. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Traficante de Sueños.
- FERNÁNDEZ, J. (2017). *Perspectiva de género para combatir la pobreza*. Blog Amnistía Internacional. Recuperado <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/08/3403/perspectiva-de-genero-para-analizar-la-feminizacion-de-la-pobreza>
- GUIDDENS, ANTHONY. 1995. *La transformación de la identidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Cátedra.
- HOOKS, BELL. 2019. *El feminismo es para todo el mundo*. Traficante de Sueños.
- JURADO DUARTE, MARIA (coord.). 2013. *Integrando la Educación para el Desarrollo en la Educación Formal*. FUNDACIÓN APY SOLIDARIDA.
- KOHAN, M. (2017). *Principal causa de la violencia: ser mujer*. Público. Recuperado de <https://www.publico.es/sociedad/feminizacion-pobreza-principal-causa-pobreza-mujer.html>
- MARTINEZ SAMEPEREZ, EVA MARIA. 2000. *La legitimidad de la democracia paritaria*. *Revista de Estudios Políticos*.
- MORENO SARDÁ, AMPARO. 1986. *El arquetipo viril, protagonista de la historia. Ejercicio de lectura no ando céntrica*. Barcelona. La Sal.
- NOTICIAS ONU. *Las mujeres están por debajo de los hombres en todos los indicadores de Desarrollo*. <https://news.un.org/es/story/2018/02/1427081>
- ONU-MUJERES. *Hechos y cifras: liderazgo y participación política*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>
- OXFAM INTERNACIONAL. *¿Por qué hay más mujeres que hombres pobres en el mundo?* <https://www.oxfam.org/es/por-que-hay-mas-mujeres-que-hombres-pobres-en-el-mundo>
- RODRIGUEZ RUIZ, BLANCA. 2010. *Hacia un Estado post- patriarcal. Feminismos y ciudadanía*. *Revista de Estudios Políticos*.

SIMÓN RODRIGUEZ, MARIA ELENA. 2009. *Hijas de la Igualdad herederas de injusticias*. Narcea.

TOMÁS LLOP, SONIA. 2013. *Como contribuir a la erradicación de la violencia desde la cooperación internacional para el Desarrollo*. Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo.

VARELA, NURIA. 2013. *Feminismo para principiantes*. No Ficción.

VARELA, NURIA. 2019. *Feminismo 4.0. cuarta ola*. No Ficción.

Tema 5

Módulo 3

El enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo (ECG)

Autora: Libia Arenal Lora

Fundación APY y Universidad de Sevilla

Índice

1. Los derechos humanos y su protección internacional	565
1.1. Breve referencia a la configuración jurídica de los derechos humanos	565
1.2. El reconocimiento y la protección de los derechos humanos en el plano internacional	565
1.3. El sistema universal de protección de los derechos humanos.	566
1.4. Los sistemas regionales de protección de derechos humanos	570
2. Los derechos humanos y su relación con el desarrollo.....	574
3. El enfoque de derechos humanos en el desarrollo y en las políticas de cooperación internacional.....	576
3.1. Definición	576
3.2. Principios del enfoque basado en derechos	576
3.3. El valor añadido del EBDH	577
4. Conclusiones.....	578
5. Referencias bibliográficas	579

1. Los derechos humanos y su protección internacional

1.1. Breve referencia a la configuración jurídica de los derechos humanos

La noción de derechos humanos, es decir, de aquellos derechos que son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, universales, interdependientes e indivisibles, se encuentra presente en la historia de la humanidad desde la antigüedad.

Las primeras referencias a esta idea del necesario respeto a la dignidad del ser humano la podemos encontrar en textos anteriores al comienzo de la era cristiana. Así, allá por el año 539 a.C., Ciro el Grande, el primer rey de la Persia antigua, conquistó la ciudad de Babilonia y liberó a los esclavos, declaró que todas las personas tenían el derecho a escoger su propia religión, y estableció la igualdad racial. Éstos y otros decretos fueron grabados en un cilindro de barro cocido, conocido hoy como el Cilindro de Ciro, y ha sido reconocido como el primer documento de derechos humanos en la historia de la humanidad.

A pesar de este pasado remoto, los primeros textos jurídicos en los que se reconocen derechos humanos y libertades fundamentales no llegan hasta los procesos revolucionarios acontecidos en la edad contemporánea. El precedente inmediato a las modernas “Declaraciones de Derechos” lo constituye la “Bill of Rights”, impuesta por el Parlamento inglés al Príncipe Guillermo de Orange en 1689, con el propósito de recuperar algunas de las facultades parlamentarias enterradas durante el reinado absolutista. A esta primera declaración le siguen, ya en el último tercio del siglo XVIII, la “Declaración de derechos del buen pueblo

de Virginia”, proclamada el 12 de junio de 1776, en las colonias de América del norte, a la que siguieron otras declaraciones aprobadas por los demás Estados de la Confederación y, la imprescindible “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, adoptada por la Asamblea constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, así como la no tan conocida “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana” de 1791, redactada por la escritora francesa Olympe de Gouges, que es uno de los primeros documentos históricos que propone la emancipación femenina en el sentido de la igualdad de derechos o la equiparación jurídica y legal de las mujeres en relación con los varones.

En este orden de ideas, debe señalarse que desde una perspectiva histórica el reconocimiento de derechos humanos y libertades fundamentales tiene su origen en las constituciones nacionales como un ejercicio de las competencias de los Estados soberanos sobre las individuos que se encuentran en su territorio —normas relativas a sus propios ciudadanos y algunas orientadas a la garantía de ciertos derechos a los extranjeros—.

1.2. El reconocimiento y la protección de los derechos humanos en el plano internacional

Si bien, como hemos visto, con anterioridad al S. XIX el reconocimiento y la protección de los derechos humanos se realizaron en el plano nacional, es a partir del segundo tercio del siglo XIX que empiezan a surgir una serie de normas convencionales internacionales- que reconocen algunas normas de origen consuetudinario- orientadas a la protección de los individuos que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables, con independencia de su nacionalidad.

En este sentido cabe destacar un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales adoptados en materia de prohibición de la esclavitud y la trata de esclavos (Acta Final de la Conferencia de Berlín de 1885 y el posterior Convenio contra la Esclavitud

de la sociedad de Naciones de 1926); de humanización de la guerra y la protección de los heridos, náufragos, prisioneros y población civil (Convenciones de la Haya de 1899 y 1907 y las 4 Convenciones de Ginebra de 1864, 1906, 1929 y 1949 con sus respectivas actualizaciones, hasta la que tuvo lugar 1949 y que entró en vigor el 21 de octubre de 1950)¹; de protección ciertas minorías, como las poblaciones indígenas (aquellas sometidas a condiciones de colonialismo formal), para lo que se adoptaron una serie de instrumentos desde la Conferencia de Berlín hasta el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones (art. 22 del Tratado de Versalles, 1919); y, finalmente, con relación al reconocimiento y la garantía de los derechos y las libertades de los trabajadores, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también por el Tratado de Versalles.

1.3. El sistema universal de protección de los derechos humanos.

Los hechos que acontecieron durante el periodo de entreguerras y, de manera muy particular, los actos de barbarie que fueron cometidos durante la Segunda Guerra Mundial pusieron de manifiesto, dos elementos incontestables para establecer un régimen internacional de protección de los derechos humanos. De un lado, que el Estado es, con demasiada frecuencia, el principal responsable de las violaciones de los derechos humanos, y, de otro, que existe una estrecha relación entre el respeto a los derechos humanos dentro de los Estados y el mantenimiento de la paz en la comunidad internacional. Este régimen internacional surge a raíz del tratado constitutivo de la primera organización internacional de carácter universal, la Carta de las Naciones

Unidas (UN) de 1945 dando lugar a lo que llamamos el sistema de protección universal de los derechos humanos.

El preámbulo y las disposiciones de la Carta anunciaron el compromiso de la nueva organización con la protección de los derechos humanos y la dignidad humana.

Cuadro 1. Carta de las Naciones Unidas (1945)

Artículo 1

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;

Una vez adoptada la Carta de las Naciones Unidas, y con el fin de la II Guerra Mundial, echó a andar uno de los proyectos más ambiciosos de la nueva organización: la codificación de las normas de derechos humanos, labor encomendada a la ahora extinta Comisión de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que aspiraba a ser una Convención y fue una declaración de intenciones de las dificultades que enfrentaría el desarrollo progresivo de las normas de Derecho internacional, fue adoptada por votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH), aunque formalmente en una resolución de la AG sin fuerza vinculante, es un documento que ha alcanzado un valor político, ético y jurídico incontestable -actualmente se considera que sus disposiciones substantivas son parte del derecho internacional general o consuetudinario, e incluso algunas de ellas,

1 Como puede apreciarse por la cronología, el Derecho internacional humanitario (DIH) preexiste al régimen internacional de los derechos humanos, y por ello se han considerado sistemas autónomos, con sus propias reglas e instituciones, aunque ello no prejuzga que las normas de DIH pueden sean también consideradas normas de derechos humanos en la medida en que aspiran a salvaguardar derechos de la población frente a los abusos cometidos en el contexto de los conflictos armados.

como la prohibición de la esclavitud o de la tortura, son también normas de derecho general imperativo o *ius cogens*. En ella se contiene una amplia gama de derechos, tanto de carácter civil y político como de carácter social, económico y cultural que han sido objeto de desarrollo normativo en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 y en sus Protocolo adicionales.

Si bien después de la adopción de la DUDH en 1948, la Comisión de Derechos Humanos retomó la idea de adoptar una sola convención internacional de derechos humanos que desarrollara los derechos recogidos en la Declaración, el contexto de la Guerra Fría y el enfrentamiento entre los dos bloques dominantes en la AG impidió esta tarea, trasladando la batalla ideológica al campo de los derechos humanos. Las tensiones más visibles entre el bloque socialista y el bloque occidental surgieron con relación al estatus que habría de concederse, respectivamente, a los derechos civiles y políticos, y a los derechos económicos, sociales y culturales, y sobre los mecanismos internacionales de protección más adecuados, y aceptables, para cada categoría de derechos.

Las disputas y resistencias de los dos bloques antagónicos motivaron la demora en la elaboración y adopción final de dos Pactos diferenciados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que no fueron aprobados hasta 1966, y hubo que esperar otros diez años para que se lograra un número suficiente de ratificaciones y adhesiones para su entrada en vigor.

El objeto de los Pactos era detallar el contenido de los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente protegidos, precisar las obligaciones de los Estados en esta materia y establecer mecanismos de protección.

El PIDCP, el PIDESC y el Primer Protocolo Facultativo al PIDCP fueron simultáneamente adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la AGNU en su resolución 2200 A

(XXI), de 16 de diciembre de 1966. El PIDESC entró en vigor el 3 de enero de 1976 y el PIDCP y su Protocolo Facultativo el 23 de marzo del mismo año. El Segundo Protocolo Facultativo al PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte, fue aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989. El Protocolo Facultativo al PIDESC, es un protocolo adicional en el que se establecen mecanismos de denuncia e investigación para el Pacto, y fue aprobado por la AGNU el 10 de diciembre de 2008, entrando en vigor el 5 de mayo de 2013.

Además de los tres instrumentos que configuran la Carta internacional de los derechos humanos –la DUDH y los Pactos Internacionales– que son el marco de referencia general para definir el contenido de la obligación de respetar los derechos humanos, la codificación del DIDDHH ha ido progresando atendiendo campos más concretos y exhaustivos. Por un lado, se han codificado derechos específicos –discriminación racial, desaparición forzada, derecho al desarrollo–; por otro lado, se han reconocido derechos de grupos o colectivos específicos en virtud de una situación de especial vulnerabilidad en relación con el goce de sus derechos –pueblos indígenas, infancia o mujeres–. Estos instrumentos recogen los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los tratados, incluyendo la creación y el funcionamiento de un órgano de control.

Cuadro 2: Principales instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas

Instrumentos sobre derechos específicos

- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)
- Convención internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)
- Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)

Instrumentos sobre derechos de grupos específicos

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención sobre los derechos del niño (1989)
- Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)
- Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, lingüísticas o religiosas (1992).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)
- Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

Los tratados de derechos humanos han creado mecanismos convencionales para el control de su aplicación por parte de los Estados que los han ratificado. En la actualidad, existen siete órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, responsables de la supervisión de las principales convenciones. El Comité de Derechos Humanos, para el PIDCP; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para el PIDESC, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, para las convenciones del mismo nombre.

Los procedimientos comunes a estos mecanismos de control convencional pueden resumirse en los siguientes:

Revisión de los informes periódicos presentados por los Estados partes sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los tratados. La revisión de dichos informes concluye con las **observaciones finales** de los comités.

Elaboración de observaciones o recomendaciones generales por parte de los comités, que desarrollan jurisprudencialmente algunas de las disposiciones de sus respectivos tratados o

cuestiones de derechos humanos de especial relevancia para la aplicación de dichos tratados.

En algunos casos, los comités tienen también **competencias contenciosas de carácter cuasi judicial** (los órganos de tratados no son tribunales internacionales), en virtud de los cuales pueden recibir demandas de parte de individuos sobre presuntas violaciones de los derechos humanos reconocidos en las convenciones respectivas. Al igual que ocurre con los procedimientos internacionales de carácter judicial, estos procedimientos se basan en el sometimiento voluntario previo por parte de los Estados a través de un acto jurídico independiente de la ratificación del tratado (e.g., la ratificación de un protocolo facultativo).

Entre estos mecanismos de control convencionales cabe destacar dos de ellos, el del PIDCP y el del PIDESC, que pasamos a resumir a continuación.

El PIDCP creó el Comité de Derechos Humanos (CDH), compuesto por dieciocho expertos independientes de reconocido prestigio, que actúan a título individual. Este comité está encargado de supervisar la aplicación del Pacto por parte de los Estados miembros por medio de tres mecanismos:

Mecanismo de informes periódicos. En virtud de este mecanismo, previsto en el artículo 40 del PIDCP, los Estados parte deberán presentar al Secretario General de las NU, con carácter periódico, un informe sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en el PIDCP y los avances realizados. El informe estatal es examinado por el CDH en una sesión pública en presencia de representantes del Estado examinado, con los cuales entabla un “diálogo constructivo”. A continuación, el comité aprueba unas conclusiones sobre el informe, en las que señala los aspectos más preocupantes y formula una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de los derechos.

Mecanismo de reclamaciones interestatales. Establecido en virtud del artículo 41 del PIDCP, permite a un Estado parte reclamar contra otro Estado parte por la presunta violación de

alguno de los derechos reconocidos en el Pacto. El mecanismo sólo se puede accionar si ambos Estados han aceptado la competencia del CDH y si se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna del Estado demandado. El CDH ofrecerá sus buenos oficios en la resolución de la controversia. Si no se alcanza el acuerdo, el Comité se limitará a enviar un informe a cada Estado con las exposiciones realizadas por ambos. Este procedimiento nunca ha sido utilizado.

Mecanismo de comunicaciones individuales. Previsto en el Primer Protocolo al PIDCP. El mecanismo permite a los individuos que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado parte en el protocolo denunciarle ante el CDH por violación de alguno de los derechos reconocidos en el PIDCP. El CDH dará traslado de la denuncia al Estado afectado – previamente admitida al cumplir los requisitos de haber agotado los recursos internos del Estado demandado, no ser anónima y no haber sido sometido a otro procedimiento de arreglo o examen internacional- que podrá formular sus alegaciones sobre la admisibilidad y el fondo. Al término del examen, que se realiza a puerta cerrada, el Comité aprueba un dictamen con sus observaciones y recomendaciones, que remite al Estado y al demandante, en el que el CDH declarará si, a su juicio, ha habido o no violación del PIDCP y podrá recomendar al Estado medidas para adecuarse al pacto y reparar al particular perjudicado. Este dictamen no es una sentencia; por lo tanto, no es de obligado cumplimiento.

El PIDESC creó el al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano compuesto por dieciocho expertos independientes que actúan a título individual y que, por lo tanto, no representan a ningún Estado. Este órgano es el encargado de supervisar la aplicación del Pacto por medio de los siguientes mecanismos:

Mecanismo de informes periódicos: presentar informes periódicos cada cuatro años al secretario general de las NU sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados en orden a la

protección de los derechos reconocidos en el Pacto. Este informe se traslada al CDESC, quien examina el informe en una sesión pública, tratando de establecer un diálogo constructivo con el Estado concernido. término del examen, el comité formula unas observaciones finales al Estado examinado, en las que hace constar tanto los aspectos positivos como los más preocupantes del informe analizado, los factores y dificultades que a su juicio afectan a la aplicación del Pacto, e incluyen recomendaciones específicas al Estado.

Mecanismos de denuncias individuales: el Protocolo Facultativo establece un mecanismo de denuncias individuales para el PIDESC similar al establecido en el Primer Protocolo de PIDCP. Las partes firmantes se comprometen a reconocer la competencia del CDESC para examinar las denuncias de personas o grupos que se hallan bajo la jurisdicción de un Estado parte y afirman que sus derechos en virtud del Pacto han sido violados. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar a las partes interesadas su dictamen sobre la comunicación, junto con sus recomendaciones, si las hubiere. El Estado Parte dará la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que haya adoptado a la luz del dictamen y las recomendaciones del Comité.

Mecanismos de comunicaciones entre Estados: Yodo Estado Parte en el presente Protocolo podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanantes del Pacto.

Mecanismos de investigación: El Protocolo también incluye un mecanismo de investigación. Los firmantes pueden permitir al Comité investigar, reportar y hacer recomendaciones acerca de “violaciones graves o sistemáticas” a la Convención.

De otro lado, los mecanismos extra-convencionales, no previstos en ningún convenio de derechos humanos, han sido establecidos por diversas resoluciones del ECOSOC y de la AG, y encuentran su fundamento directamente en la Carta de las NU y en las disposiciones de la DUDH. Entre estos mecanismos cabe destacar los siguientes:

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: sin perjuicio de las competencias que la Carta otorga a la Asamblea General y a ECOSOC, el órgano principal de la UN en la materia es el **Consejo de Derechos Humanos (CDH)**. EL procedimiento más importante en manos del CDH –además del Comité Asesor y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas– es el de los procedimientos especiales en virtud de los cuales un órgano –unipersonal o colegiado– analizar una **cuestión específica de derechos humanos** (mandatos temáticos) o la **situación de los derechos humanos en países específicos** (mandatos de países). Esto procedimientos especiales, que se caracterizan por su flexibilidad, realizan **informes temáticos** en el ámbito de sus mandatos respectivos, **visitas a países** para investigar la situación de los derechos humanos y reciben **comunicaciones**, en virtud del cual los individuos pueden presentar “alegaciones” sobre violaciones concretas de derechos humanos, aunque debemos tener en cuenta que sus recomendaciones no son de obligado cumplimiento.

El mecanismo de examen periódico universal (EPU) es un sistema de evaluación de la práctica de derechos humanos en cada Estado miembro de Naciones Unidas. Los Estados son examinado por el Grupo de Trabajo establecido para el Examen Periódico Universal - tres Estados seleccionados al azar de entre los miembros del Consejo de Derechos Humanos-. El marco normativo del EPU está integrado por *Carta de las Naciones Unidas*, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, los *instrumentos de derechos humanos en que es Parte un Estado, así como las promesas y compromisos que hayan asumido voluntariamente*

los Estados... (*ibid.*, párr. 1). Tras la presentación del informe del Estado concernido y su debate en el Grupo de Trabajo, éste presenta recomendaciones que deben ser previamente aceptadas por el propio Estado. El informe final del EPU incluye el resumen del debate en el Grupo de Trabajo y las recomendaciones finales, que los Estados están comprometidos a cumplir.

1.4. Los sistemas regionales de protección de derechos humanos

Además del sistema universal de protección de los derechos humanos de la ONU, otras organizaciones internacional regionales –Consejo de Europa, Organizaciones de Estados Americanos y la Unión Africana– también han realizado una importante aportación al campo de la protección y de la promoción de los derecho humano y han contribuido a la codificación de sus normas adoptando importante instrumentos, al desarrollo progresivo de este campo del Derecho, y a la creación de órganos y mecanismos no judiciales y judiciales de control que han desarrollado un importante acervo jurisprudencial.

i) El sistema europeo

El sistema europeo de protección de derechos humanos nace como obra del Consejo de Europa. Esta organización, constituida por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949, es la más antigua de las organizaciones que persiguen los ideales de la integración europea y tiene entre sus objetivos reforzar la democracia y los derechos humanos, la cohesión social y la cooperación jurídica en el continente.

El principal instrumento del sistema europeo es la **Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales**, conocida también como la Carta de Roma, de 1950, que ha sido reformada y completada sucesivamente por una serie de protocolos abiertos a la

ratificación de los Estados partes de la convención. El Convenio de Roma y sus protocolos adicionales protegen fundamentalmente derechos civiles y políticos, de los que se benefician todos los ciudadanos que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados miembros del Consejo de Europa.

El mecanismo de protección de los derechos humanos establecido en el Convenio de Roma de 1950 fue reformado el 1 de noviembre de 1998, como consecuencia de la entrada en vigor del Protocolo 11. El nuevo mecanismo gira en torno al **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)**, que tiene su sede en Estrasburgo, funciona permanentemente y está compuesto por un juez por cada Estado parte en el convenio.

Su principal función consiste en velar por el cumplimiento del Convenio de Roma de 1950 y sus protocolos adicionales. Con este fin puede recibir reclamaciones procedentes de un Estado miembro o de particulares (personas físicas o jurídicas) acusando a un Estado parte del incumplimiento de alguno de los derechos y libertades reconocidos en el convenio o en sus protocolos.

En relación con la naturaleza y contenido de las sentencias del Tribunal, éstas son obligatorias, tienen valor de cosa juzgada y deben estar motivadas. Las sentencias son declarativas.

La finalidad principal del procedimiento consiste en que el TEDH se pronuncie acerca de la compatibilidad o no de las medidas adoptadas por el Estado (por cualquiera de sus órganos) con el convenio o sus protocolos. La declaración de incompatibilidad que realiza el Tribunal no produce *ipso facto* la invalidez del acto ilícito, ni permite anular sentencias dictadas por tribunales internos. Es más, el TEDH ni siquiera examina en abstracto la compatibilidad de la norma interna con el convenio, sino que se limita a analizar la aplicación de dicha norma en el caso concreto. Tampoco puede el Tribunal obligar al Estado a adoptar determinadas medidas que subsanen la violación, sino que corresponde al Estado condenado adoptar todas las medidas que considere oportunas para poner fin a la violación, suprimir

las consecuencias de la misma y restablecer, en la medida de lo posible, la situación anterior.

Los derechos económicos, sociales y culturales, no figuran en la Convención Europea, sino que fueron recogidos posteriormente en la **Carta Social Europea** de 1961, revisada en 1996. La supervisión de la aplicación de la Carta por los Estados partes no es competencia específica del TEDH, sino de un comité especial, el **Comité Europeo de Derechos Sociales**, que no es un tribunal internacional, sino un comité de supervisión similar a los órganos de tratados de Naciones Unidas.

ii) El sistema americano

El sistema interamericano de derechos humanos nace en seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), organización creada el 30 de abril de 1948. La Carta de la OEA señala que esta organización trabajará para fortalecer la paz, seguridad y consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico favoreciendo el crecimiento sostenible en América.

La codificación y desarrollo progresivo de las normas de derechos humanos al amparo de la OEA se producen de manera paralela a las del sistema universal de las Naciones Unidas.

Los tres instrumentos fundamentales en materia de derechos humanos son:

La **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948**, adoptada meses antes de la DUDH, con independencia de su naturaleza jurídica, es considerada de obligado cumplimiento para los Estados miembros de la OEA, en la medida en que desarrolla las obligaciones de derechos humanos recogidas en el tratado fundacional de la organización.

La **Convención Americana de Derechos Humanos de 1969** también conocida como “Pacto de San José”, un tratado internacional que, de manera similar al convenio europeo, reconoce una serie de derechos individuales de carácter civil y político.

El **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1988**, también conocido como “Protocolo de San Salvador”, regula los derechos económicos, sociales y culturales.

Otros instrumentos adoptados por la Asamblea General de la OEA desarrollan derechos específicos, por ejemplo, la Convención Interamericana sobre desaparición forzosa de personas, Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, entre otros.

Los órganos del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos (SIDH) son la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**, con sede en Washington D.C., y la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, con sede en San José de Costa Rica, que es competente para conocer de casos relativos a Estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana y han reconocido expresamente la jurisdicción de la Corte.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. La Comisión, en cumplimiento de su mandato: Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alega que Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana o aquellos Estados que aún no la han ratificado han violado derechos humanos; observa la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publica informes especiales; realiza visitas *in loco* a los países para analizar en profundidad de la situación general y/o para investigar una situación específica; estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas; recomienda a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del Continente; solicita a los Estados Miembros que adopten medidas cautelares para prevenir daños

irreparables a las personas o al objeto de una petición ante la CIDH en casos graves y urgentes, además de solicitar que la Corte Interamericana disponga la adopción de “medidas provisionales” en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas; presenta casos ante la Corte Interamericana y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos; solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana; recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana.

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** (Corte IDH) es un órgano judicial autónomo de la OEA. Su función es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete el llamado Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Está integrada por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA. La Corte tiene dos funciones: una función jurisdiccional y una función consultiva.

En lo que se refiere a la función jurisdiccional, sólo la Comisión y los Estados partes en la Convención Americana que hubieren reconocido la competencia de la Corte están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención Americana, a condición de que se haya agotado el procedimiento que debe tener lugar ante la Comisión. Para que pueda presentarse ante la Corte un caso contra un Estado parte, éste debe reconocer la competencia de dicho órgano. La declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos o bien, bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico. Las sus sentencias son definitivas, inapelables y de obligado cumplimiento.

En cuanto a la función consultiva de la Corte, la Convención Americana prevé en su que cualquier Estado miembro de la

Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este derecho de consulta se hace extensivo, en lo que a cada uno les compete, a los órganos enumerados en el Artículo 53 de la Carta de la OEA. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americano.

iii) El sistema africano

El sistema africano de protección de los derechos humanos es el más reciente y el menos evolucionado de los sistemas regionales actualmente en funcionamiento.

El principal instrumento convencional con el que cuenta es la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADH), aprobada el 27 de junio de 1981 en el marco de la XVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que entró en vigor en octubre de 1986. En dicha Carta se expresa un concepto peculiar de los derechos humanos, concepto que es reflejo de las propias singularidades del continente africano. Nos encontramos ante el único tratado internacional de derechos humanos que consagra explícitamente no solo derechos humanos individuales, sino también colectivos; además, integra no solo derechos civiles y políticos sino también derechos de la llamada tercera generación como el derecho al medio ambiente o el derecho al desarrollo.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, creada mediante el [Protocolo a la Carta de Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptado al efecto](#), tienen atribuidas competencias en materia de aplicación e interpretación de la [CADH](#).

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de naturaleza cuasi judicial, está compuesta por once personalidades africanas de prestigio con funciones a título personal. En cuanto a los mecanismos de control y protección, la Carta utiliza los tres mecanismos tradicionales:

- **Informes periódicos:** los Estados tienen que presentar cada dos años al Secretario General de la OUA, dando cuenta de las medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos de la Carta.
- **Denuncias interestatales:** acusación que un Estado puede cursar contra otro ante la Comisión cuando entienda que haya vulnerado las disposiciones de la Carta.
- **Denuncias individuales:** presentadas por individuos ante la Comisión, la cual, si ve indicios de violaciones graves o masivas de los derechos humanos, puede llamar la atención de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA sobre estas situaciones, al tiempo que la Conferencia puede encargarle a la Comisión la realización de una investigación y un informe con recomendaciones.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (TADHP) fue creada mediante el [Protocolo a la Carta de Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptado al efecto](#) en 1998. Las decisiones emanadas del TADHP son obligatorias y se ha logrado establecer un mecanismo represivo a través del cual el Consejo ejecutivo de la UA es el órgano encargado de hacer cumplir las resoluciones. Ahora bien, dicho órgano actúa en nombre de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, por lo que dependerá de la voluntad política de esta institución hacer efectiva los pronunciamientos de la Corte. Al mismo tiempo, hay que señalar que en 2003 se aprobó la creación del Tribunal de Justicia de la Unión Africana y que los Jefes de Estado y de Gobierno de la UA acordaron en 2004 la fusión de este Tribunal con el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los

Pueblos dando lugar al Tribunal Africano de Justicia y Derechos Humanos. El Protocolo por el que se crea este Tribunal refundido, el Protocolo del Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, requiere para su entrada en vigor 15 ratificaciones, y actualmente solo ha sido ratificado por 5 Estados.

Hay que añadir, sumando un ápice de caos institucional al sistema africano que en el año 2014 se aprobó el Protocolo de Reforma del Protocolo del Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, o Protocolo de Malabo, por el que se le atribuye competencia penal al Tribunal refundido y se modifica el nombre del mismo, pasándose a denominar Tribunal Africano de Justicia y Derechos Humanos y de los Pueblos (TAJDHP). Para su entrada en vigor se requieren 15 ratificaciones y en la fecha de redacción de este artículo ningún Estado había dado el primer paso.

A modo de conclusión de este epígrafe, puede señalarse que el DI contemporáneo ha reforzado la protección de los derechos humanos y la ha internacionalizado dando lugar a un nuevo sector del DI.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) puede así definirse como el conjunto de normas, procedimientos e instituciones que posibilitan, en el plano internacional, la codificación, supervisión y promoción de los derechos humanos.

2. Los derechos humanos y su relación con el desarrollo

Tanto los derechos humanos como el desarrollo tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas, sin embargo, como decía Philip Alston estos son “dos buques comunicados navegando hacia un destino común”.

La reforma de la ONU en los albores del S. XXI, impulsado por el que fuera su Secretario General, Kffi Annan, impulsó el crecimiento del peso de los derechos humanos en el desarrollo, transformándose en un tema prioritario en la estructura de las Naciones Unidas.

Según el Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, “el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente” (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano*.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, situó explícitamente tanto los compromisos en materia de derechos humanos como los objetivos de desarrollo en el centro de las prioridades internacionales para el nuevo milenio. Mientras que los Estados Miembros renovaron su compromiso respecto de la promoción y la protección de los derechos humanos, también acordaron ocho objetivos de desarrollo cuantificados y con plazos precisos: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el periodo 2000-2015.

Los derechos humanos y los ODM se consideraron que eran interdependientes y que se reforzaban mutuamente. Los Objetivos así están sustentados por el derecho internacional y debían verse como parte de un marco integrado más amplio de derechos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los derechos humanos se proponían vigilar la realización progresiva de ciertos derechos humanos. Así, Los ODM se contemplaban como hitos importantes para el logro de los derechos económicos y sociales, a menudo desatendidos. Los derechos humanos contribuyen a perfilar mejor las estrategias para alcanzar los Objetivos ocupándose de la discriminación, la exclusión, la falta de poder efectivo y los fallos en la rendición

de cuentas que se encuentran en la raíz de la pobreza y otros problemas del desarrollo.

El progreso alcanzado con los ODM puede decirse que está lleno de claros oscuros. Para 2015, aunque el mundo ya había conseguido reducir las tasas mundiales de pobreza extrema y hambre a la mitad, el alcance de los logros fue desigual y algunos de los problemas que pretendían abordar no han hecho más que agudizarse en estos 15 años como son los relativos a la gestión sostenible del medio ambiente.

Después de tres años de negociaciones intergubernamentales y uno de los procesos más consultivos en la historia de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la ONU adoptaron y lanzaron la Agenda 2030 para la Sostenibilidad Desarrollo el 25 de septiembre de 2015.

Esta nueva Agenda para “personas, planeta, prosperidad, paz y asociación”, con sus 17 Objetivos y 169 metas, es de vital importancia ya que influirá fuertemente en la dirección de políticas globales y nacionales relacionadas con el desarrollo sostenible para los próximos 15 años.

La Agenda 2030 está inequívocamente anclada en los derechos humanos: la nueva Agenda está explícitamente basado en la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos, incluida la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Así, los ODS dicen tener como objetivo “hacer realidad los derechos humanos de todos” y enfatiza “las responsabilidades de todos los Estados... para respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de ningún tipo en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad o otro estado”.

Los ODS incluyen 17 objetivos y 169 objetivos que cubren una amplia gama de cuestiones que reflejan efectivamente el marco de derechos humanos. Así, los objetivos de los ODS están

estrechamente ligados con las normas de derechos humanos y alineados con los estándares de derechos humanos, aunque los propios ODS no se enmarcan explícitamente en el lenguaje de los derechos humanos, la mayoría de los objetivos reflejan explícitamente el contenido de normas de derechos humanos correspondientes –por ejemplo., los ODS abordan la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad de la educación, la salud, el agua y otros servicios relacionados con esos derechos-.

La Agenda 2030 tiene además como objetivo combatir las desigualdades y la discriminación y “no dejar a nadie atrás”, reafirma la responsabilidad de todos los Estados de “respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin distinción de ningún tipo raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional y social, propiedad, nacimiento, discapacidad u otro estado” Hay un fuerte enfoque en las mujeres y las niñas y las cuestiones de género, y la inclusión de niños, jóvenes, personas con discapacidad, personas con VIH / SIDA, personas mayores, pueblos indígenas, refugiados y desplazados internos y migrantes.

Hay un importante nuevo compromiso de los Estados miembros para acoger con beneplácito la contribución positiva de los migrantes y garantizar que la migración se realice con “pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes independientemente del estado migratorio, de los refugiados y de las personas desplazadas”. Sin embargo, también hay brechas importantes como la falta de referencia explícita a las minorías y LGBTI.

Los ODS son universales e indivisibles y todos los objetivos deben implementarse para todas las personas. Así, al igual que la agenda de derechos humanos, la Agenda 2030 es una agenda universal y es de aplicación universal para todas las personas en todos los países, incluidos los países desarrollados y en desarrollo. La nueva agenda reconoce los diferentes niveles de desarrollo de los países, pero espera que cada país implemente la nueva

Agenda de acuerdo con sus diferentes realidades, recursos y capacidades nacionales. Al mismo tiempo, las metas y objetivos son indivisibles y un todo integral. Por lo tanto, se debe avanzar en todos objetivos, y la nueva Agenda no puede tomarse como un menú a la carta.

A pesar de todo lo anterior, muchas críticas se han sumado a la formulación de los ODS desde el enfoque de los derechos humanos. Aunque los ODS son mucho más ambiciosos de lo que eran los Objetivos del Milenio, algo que se refleja con claridad en el notable aumento de objetivos, y particularmente en sus metas e indicadores, un buen número de ellos son una repetición de viejas promesas incumplidas que van posponiéndose desde hace lustros, recuperándose una y otra vez, a lo que hay que sumar los deficientes recursos disponibles para su implementación y un responsabilidades que siguen siendo imprecisas para todos los actores involucrados en este proceso.

3. El enfoque de derechos humanos en el desarrollo y en las políticas de cooperación internacional

3.1. Definición

El enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades

que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

En un EBDH los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el Derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

Aplicar el EBDH a los planes, programas y proyectos de desarrollo significa que:

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Se identifiquen a los *titulares de derechos* y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes *titulares de deberes* y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- *Los principios y las normas* contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

3.2. Principios del enfoque basado en derechos

Los principios operativos que deben observarse en el proceso de programación son los siguientes: universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos; su indivisibilidad, interdependencia

e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, y rendición de cuentas e imperio de la ley.

i) Indivisibilidad.

Todos los derechos humanos tienen el mismo status. No cabe la posibilidad de dividirlos en categorías que prioricen unos sobre otros, ya que todos son igualmente importantes.

ii) Interdependencia e interrelación.

Los derechos humanos son interdependientes. La realización de un derecho en muchas ocasiones depende de la realización paralela de otros derechos. Es necesaria una visión global.

iii) Igualdad y no discriminación.

La igualdad y no discriminación son principios fundamentales que inspiran los derechos humanos. Así, la integración de los derechos humanos en las estrategias de lucha contra la pobreza contribuye a lograr que los individuos y grupos vulnerables sean tratados sobre una base igual y no discriminatoria y no sean desatendidos.

iv) Participación e inclusión.

El principio de participación juega un papel fundamental en todas aquellas intervenciones basadas en derechos ya que: construye capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para poder relacionarse con los sujetos de deberes; incrementa la transparencia de políticas y procesos; crea nuevos canales y mecanismos para la participación de grupos vulnerables; educa y sensibiliza a la ciudadana sobre derechos humanos; contribuye al *advocacy* y empoderamiento de las personas y organizaciones de la sociedad civil; contribuye al establecimiento de alianzas entre los actores sociales.

v) Responsabilidad, rendición de cuentas y papel de la ley.

El EBDH insiste en las obligaciones con respecto a la reducción de la pobreza y exige que todos los titulares de deberes, con inclusión

de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidos por responsables de su conducta en relación con los concretos titulares de derechos humanos universales. Si bien los titulares de deberes deben determinar por sí mismos qué mecanismos de responsabilidad son los más adecuados para su caso particular, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

3.3. El valor añadido del EBDH

La incorporación del EBDH en la planificación del desarrollo supone un cambio de orientación no solo en las acciones sino en el propio análisis del problema, la identificación de los proyectos y su definición.

El EBDH se centra en las personas y en la realización de los derechos, en particular de las personas vulnerables y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de derechos humanos como principios básicos de gobernanza.

El EBDH, además, adopta una visión holística del entorno, teniendo en cuenta todos los actores sociales –familia, la comunidad, sociedad civil y autoridades locales y nacionales– así como el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes.

El EBDH ayuda a los países a traducir *las metas y normas internacionales de derechos humanos* en resultados nacionales de desarrollo, alcanzables en un plazo determinado.

El EBDH *se centra en los procesos*. Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan mediante *procesos participativos* (elaboración de políticas, planificación nacional) y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto.

El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente, y da a la población y las

comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos. Un enfoque del desarrollo basado en derechos legitima las demandas de lucha contra la pobreza. Para ello apoya la vigilancia de los compromisos del Estado con la ayuda de las recomendaciones de los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos, de los Procedimientos Especiales (Relatores, Expertos Independientes, Grupos de Trabajo...) y mediante evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.

4. Conclusiones

La humanización del Derecho internacional ha traído consigo al individuo al centro del ordenamiento internacional y con ello el reconocimiento de derechos y obligaciones.

A partir de la segunda mitad del S. XX, los derechos humanos forman parte de la arquitectura normativa del Derecho internacional y se ha creado para su promoción y protección un marco institucional, no sólo en el sistema universal de derechos de humanos, sino también en los regionales.

La codificación y el desarrollo normativo de los derechos humanos han experimentado un significativo avance, pero también una importante evolución material con motivo del reconocimiento progresivo de un acervo de derechos y de grupos específicos no contemplados en origen.

Los derechos humanos, basados en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas, lo que coincide inexorablemente con los objetivos del desarrollo humanos. En este sentido, en la actualidad, el grado de congruencia entre los derechos humanos y la teoría del desarrollo es extraordinario.

Las NU han trabajado en los últimos años para los derechos humanos y el desarrollo se refuerzan mutuamente al por énfasis en la interdependencia existente entre ellos. La pobreza se entiende cada vez más como una vulneración de los derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derecho al Desarrollo de 1986 recuerda que cada individuo tiene el derecho a participar y a beneficiarse de los procesos de desarrollo.

El EBDH es un marco conceptual que se fundamenta en las normas internacionales de derechos humanos y que operativamente está dirigido a promover y proteger los derechos humanos. A pesar de que existen diferentes interpretaciones sobre la verdadera naturaleza de la relación entre ellos, existe consenso bastante amplio acerca de la necesidad de incorporar el EBDH en la cooperación, y también en las intervenciones sociales.

Un prerequisite del EBDH es la integración de los principios de derechos humanos en todas las tareas del desarrollo (definición de políticas, planificación estratégica, programación, financiación, ejecución de intervenciones y evaluación): 1) Universalidad, indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad de los derechos humanos.; 2) Igualdad y no discriminación (incluyendo igualdad de género); 3) Participación para el empoderamiento; 4) Transparencia y responsabilidad.

En este sentido, el EBDH aporta un valor añadido esencial a la planificación del desarrollo y a la cooperación Internacional porque : a) legitima las demandas de lucha contra la pobreza; b) se centra en la realización de los derechos de los más vulnerables; c) utiliza una mirada integral del entorno, y tiene en cuenta a todos los actores, fomentando consensos participativos; d) ayuda a traducir las metas y normas internacionales de derechos en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado; e) contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas, no sólo desde el punto de vista económico sino también desde el compromiso de corresponsabilidad.

5. Referencias bibliográficas

- ACEBAL MONFORT, L. (COORD.), FERNÁNDEZ ALLER, C., LUIS ROMERO, E., “El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español”, RedEnderechos, 2011.
- BORJA, C., GARCÍA, P., “Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores” elaborado por ISI Argonauta para la Red Enderechos (2011), Red EnDerechos. Madrid, 2011.
- DE LUIS ROMERO, E., “Enfoque basado en derechos y perspectiva de género”, Documentación Social, 161 (Tribuna Abierta). Caritas Española. Madrid. Septiembre, 2011.
- GÓMEZ ISA, F. Y MANUEL PUREZA, J.M., *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del Siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004.
- GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, 1999.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, Naciones Unidas, 2006.
- OLLÉ SESÉ, M., ACEBAL MONFORT, L Y GARCÍA SANZ, N. (coords.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*. Anthropos, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Barcelona, 2009.
- SANO, HANS-OTTO, “Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration of Human Rights and Development”, *Human Rights Quarterly*, 22, 2000.

